Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De boete belicht

Colofon

Programma	Inkomenszekerheid
Nummer	R 14/05
ISSN	1388-8733
ISBN	978-90-5079-273-8
Datum	November 2014

Voorwoord

De Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, ook wel de Fraudewet genoemd, is op 1 januari 2013 ingevoerd. De wet beoogt met het opleggen van hoge(re) boetes de naleving van de SZW-wetten te bevorderen. Ruim een jaar na invoering van de wet heeft de Inspectie onderzocht hoe de uitvoeringsinstellingen die WWB-, WW- en AOW-uitkeringen verstrekken, deze wet uitvoeren.

De afgelopen periode is er een maatschappelijk debat gevoerd over de proportionaliteit van de opgelegde boetes. Ook tijdens haar onderzoek is de Inspectie door de uitvoering hierop gewezen.

In het licht van bovengenoemde discussie vindt de Inspectie het opvallend dat gemeenten bij het opleggen van boetes weinig gebruik maken van de wettelijke mogelijkheid om deze te verzachten, vanwege verminderde verwijtbaarheid of dringende reden. Veel gemeenten geven aan niet veel mogelijkheden te zien om hiervan gebruik te maken. Zowel in hun beleid als in de uitvoering geven zij hier echter nauwelijks invulling aan. De Inspectie is van mening dat gemeenten hier mogelijkheden laten liggen. Het is opvallend dat UWV en de SVB deze ruimte meer benutten dan het gros van de gemeenten. Zo past UWV verminderde verwijtbaarheid ruimer toe voor mensen die te laat, maar wel uit eigen beweging met de voorgeschreven informatie komen. Dit leidt tot lagere boetes en geeft daardoor minder aanleiding tot discussie.

Mr. J.A. van den Bos
Inspecteur-generaal
Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inhoud

1 Oordeel en samenvatting

Op 1 januari 2013 is de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving van kracht geworden. Deze “Fraudewet” beoogt de naleving van de SZW-wetten te bevorderen.

De rode draad van deze wet is dat fraude niet mag lonen. Voor de sociale uitkeringen geldt dat naast de volledige terugvordering van ten onrechte verstrekte uitkeringen, de uitvoeringsorganisaties hogere boetes moeten opleggen.

In een meerjarig programma onderzoekt de Inspectie de bijdrage van de gemeenten, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (de SVB) aan de effectiviteit van de fraudewet. In 2012 heeft zij de situatie voor de invoering van deze wet in kaart gebracht.[1] Daaruit bleek dat er voor wat betreft het sanctioneren van vastgestelde fraude grote verschillen zijn tussen de uitvoeringsorganisaties. De destijds geconstateerde verschillen in zienswijze bij de aanpak van fraude acht de Inspectie een reëel risico en vormt de aanleiding voor dit onderzoek.

In 2014 heeft de Inspectie een vervolgonderzoek uitgevoerd, dat de basis is voor deze rapportage.
Het onderzoek heeft betrekking op de handhaving van de inlichtingenplicht en volgt het proces van handhaving tot en met het opleggen van boetes, zoals dat bij gemeenten, UWV en de SVB wordt uitgevoerd.
Met deze rapportage wil de Inspectie een oordeel geven of de uitvoeringsorganisaties er in zijn geslaagd om de in de fraudewet beoogde aanscherping te realiseren.

Voor het onderzoek dat de basis vormt voor deze rapportage geldt als centrale vraag:

In hoeverre passen gemeenten, UWV en de SVB de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid vanaf 1-1-2013 toe en dragen zij bij aan een aanscherping van handhaving zoals beoogd in de wet?

Het antwoord op deze onderzoeksvraag vat de Inspectie samen in het volgende oordeel.

De Inspectie constateert dat de uitvoeringsorganisaties als gevolg van de Fraudewet beleid en uitvoering hebben ingericht om de aanscherping van handhaving en sanctiebeleid te realiseren.

Uit het onderzoek blijkt echter dat veel gemeenten, naar het oordeel van de Inspectie, te weinig en te lage boetes opleggen. Voorts past de SVB bij de boeteberekening een werkwijze toe, die niet past binnen het kader van de wet.

Ook constateert de Inspectie dat uitvoeringsinstellingen in de onderzoekperiode niet altijd een uniforme uitvoering binnen de eigen organisaties hebben.
Hierdoor komt volgens de Inspectie de rechtsgelijkheid in het gedrang.

[1] Over Signaal, Sanctie en Incasso; Inspectie SZW juni 2013 nr.R13/04

Fraude mag niet lonen
De aanscherping van handhaving houdt in dat de ten onrechte verstrekte uitkering moet worden teruggevorderd en dat een boete wordt opgelegd die gelijk is aan het benadelingsbedrag.
Handhaving is naast aanspreken op het nakomen van verplichtingen en controle op naleving ook het vaststellen van overtredingen van de inlichtingenplicht. Hiervoor dienen onderzoekswaardige signalen te worden onderzocht en moet in lijn met de wet worden vastgesteld, wat de periode is waarover ten onrechte een uitkering is verstrekt.

Veel gemeenten vinden ook na de invoering van de Fraudewet het aantonen van de duur van zwarte fraude en de duur van een gezamenlijke huishouding te arbeidsintensief.[2] Deze gemeenten onderzoeken dergelijke signalen vanaf de ontvangst van het signaal en niet de daaraan voorafgaande periode. Een aantal gemeenten geeft de prioriteit aan de directe beëindiging van de uitkering en verricht verder geen inspanningen om te veel betaalde uitkeringen te incasseren. Bij beide handelswijzen blijft het benadelingsbedrag achter bij hetgeen werkelijk te veel aan uitkering is betaald.
Een aantal (grote) gemeenten vindt dat als de ten onrechte verstrekte uitkering binnen drie maanden volledig verrekend kan worden met de lopende uitkering er geen sprake is van een benadelingsbedrag. In die gevallen vorderen zij de teveel betaalde uitkering wel terug, maar leggen zij geen boete op, terwijl wel sprake is van schending van de inlichtingenplicht. Rechtsongelijkheid ontstaat bij de toepassing van dit beleid voor mensen die eenzelfde overtreding hebben begaan,maar waarvan de uitkering inmiddels is beëindigd. Verrekening is bij hen niet meer mogelijk en zij krijgen wel een boete.
De SVB heeft er voor gekozen om een deel van de inlichtingenplicht af te schaffen voor de gegevens die zij zelf kan verzamelen met behulp van bestandsuitwisselingen. Zij is van mening dat zij daarmee in lijn met de doelstelling van de Wet eenmalige uitvraag handelt en het risico beperkt is dat ten onrechte uitkeringen worden verstrekt.
Door deze vrijstelling is het niet tijdig doorgeven van dit soort wijzigingen niet meer een verwijtbare overtreding van de inlichtingenplicht. Bij gemeenten en UWV maken de signalen over samenloop tussen uitkeringen en andere inkomsten het grootste deel uit van signalen over mogelijke witte fraude.

De Inspectie constateert dat deze keuze van gemeenten gevolgen heeft voor het bepalen van de ten onrechte verstrekte uitkering en voor het bedrag waarop de boete moet worden gebaseerd en daarmee voor het realiseren van de doelstelling dat fraude niet mag lonen.

Opleggen van boetes
De Inspectie stelt vast dat er verschillen zijn tussen gemeenten, UWV en de SVB in beleid en uitvoering. Deze verschillen hebben gevolgen voor het aantal opgelegde boetes en de hoogte van de boetes.
Op grond van de landelijke cijfers van de door de gemeenten over 2013 opgelegde boetes constateert de Inspectie dat het aantal door gemeenten opgelegde boetes te laag is. Het CBS registreert dat bij 35 procent van de fraudevorderingen gemeenten een boete opleggen.
Om recht te doen aan de uitgangspunten van de fraudewet zouden gemeenten voor elke fraudevordering een boete moeten opleggen.
De Inspectie heeft geconstateerd dat UWV in bijna alle gevallen, waarbij sprake is van schending van de inlichtingenplicht een boete oplegt.

[2] Zie voor verklaring van het begrip zwarte fraude de begrippenlijst in de bijlage.

Het aantal boetes dat de SVB oplegt, wordt beïnvloed doordat zij het begrip witte fraude sterk heeft ingeperkt. In de gevallen die de SVB wel aanmerkt als fraude legt zij ook een boete op.
Van invloed op het aantal opgelegde boetes is ook de toepassing van het overgangsrecht, hetgeen bij alle uitvoeringsorganisaties tot de nodige vragen en onduidelijkheden heeft geleid.

De Inspectie constateert dat het verschil in het aantal opgelegde boetes bij gemeenten veroorzaakt wordt door een aantal factoren.

Een aantal gemeenten heeft onvoldoende capaciteit beschikbaar gesteld, om fraudesignalen en boeteonderzoeken af te handelen. Voorts heeft de implementatie van de wet de nodige tijd gekost. Beide factoren hebben geleid tot achterstanden in het boeteproces.
Een deel van de gemeenten is pas vanaf medio 2013 gestart met de uitvoering. Voorts bestaat bij sommige uitvoerders weerstand tegen de hoge boetes, vanwege de in hun ogen bestaande disproportionaliteit tussen de hoogte van de boetes en de overtreding.

Verschillen in de hoogte van de boetes worden volgens de Inspectie ook veroorzaakt door de mate waarin de uitvoeringsorganisaties het beleid ten aanzien van het beoordelen van de verwijtbaarheid invullen en toepassen. Voor een deel gaat het ook om het maken van keuzes. Zo leidt de benoeming van een afzonderlijke boeteambtenaar tot meer uniformiteit in de uitvoering van het beleid.[3]

De Inspectie constateert dat gemeenten weinig gebruik maken van de mogelijkheden om de boete op grond van verminderde verwijtbaarheid of dringende redenen te matigen. De Inspectie vindt dit opvallend, vanwege de weerstand die er bij een aantal gemeenten bestaat tegen de hoge boetes.

UWV en SVB hebben door een concrete invulling meer mogelijkheden voor de uitvoering gecreëerd. Daarnaast is van invloed op de hoogte van door de SVB opgelegde boetes, dat zij het benadelingsbedrag op een andere wijze berekent dan UWV en gemeenten. De SVB houdt bij het berekenen van het benadelingsbedrag geen rekening met de ten onrechte ontvangen uitkering over de periode waarbinnen de uitkeringsontvanger de gelegenheid krijgt om wijzigingen door te geven. De Inspectie constateert dat de SVB in die gevallen lagere boetes oplegt dan gemeenten en UWV. Ook laat de SVB de boete mede afhangen van de financiële situatie waarin de uitkeringsontvanger verkeert.

---

[3] Brief minister SZW 26 mei 2014.

2 Inleiding

Op 1 januari 2013 is de ‘Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving’ van kracht geworden (hierna de Fraudewet). Deze wet beoogt de naleving van de SZW-wetten te bevorderen.

In een meerjarig programma onderzoekt de Inspectie de bijdrage van de uitvoering aan de effectiviteit van de Fraudewet. In 2012 heeft zij de situatie voor de invoering van deze wet in kaart gebracht. Met dit onderzoek en vervolgonderzoek in latere jaren wil de Inspectie laten zien of de uitvoering er in is geslaagd om de beoogde aanscherping van handhaving en boeteoplegging te realiseren.

Het onderzoek in deze rapportage richt zich op een deel van de SZW-wetgeving dat betrekking heeft op het verstrekken van sociale uitkeringen, namelijk de WWB, AOW en WW. Bij deze wetten betekent het aanscherpen van handhaving en sanctieoplegging vooral het volledig terugvorderen van ten onrechte verstrekte uitkeringen en het opleggen van boetes bij het niet nakomen van de inlichtingenplicht. De rapportage concentreert zich op het beleid en de uitvoering van boeteoplegging door gemeenten, UWV en SVB. Hier is voor gekozen, omdat de gevolgen van de Fraudewet voor dit deel van het handhavingdomein al goed zijn vast te stellen. Dit geldt veel minder voor de gevolgen voor bijvoorbeeld de incasso van fraudevorderingen.

De reden dat de Inspectie de uitvoering in een meerjarig programma onderzoekt is dat zij risico’s ziet bij de implementatie en uitvoering van de wet. Het is de vraag of de uitvoering de beoogde aanscherping bij sanctieoplegging ook daadwerkelijk realiseert. De onderzoeksresultaten uit eerder onderzoek van de Inspectie laten grote verschillen zien tussen gemeenten, UWV en SVB. [4] Deze verschillen komen onder meer voort uit de verschillende visies die bestaan over de wijze waarop met regelovertreders moet worden omgegaan.

De Inspectie beoogt op basis van haar bevindingen en oordelen de effectiviteit van het handhavingsbeleid en de toepassing van de Fraudewet te bevorderen. Met de inzichten en de oordelen kunnen de bewindslieden vaststellen of de wijze waarop de uitvoeringsorganisaties de Fraudewet uitvoeren aansluit bij de bedoelingen van de wetgever. Zij krijgen inzicht in de knelpunten en belemmeringen die bij de uitvoering een rol spelen.

Het onderzoek beantwoordt de volgende centrale vraag:

In hoeverre passen gemeenten, UWV en de SVB de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid vanaf 1-1-2013 toe en dragen zij bij aan een aanscherping van handhaving zoals beoogd in de wet?

Het toetsingskader waaraan de Inspectie conclusies en oordelen ontleent, wordt gevormd door de wetten zoals die vanaf 2013 gelden, Daarbij gaat het om de Fraudewet, het Besluit Handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, de WWB, de WW en de AOW. Belangrijke toetselementen die daaruit voortkomen zijn:
- Fraude mag niet lonen. De ten onrechte verleende uitkering moet in zijn geheel worden terugbetaald;

[4] Over Signaal, Sanctie en Incasso; Inspectie SZW juni 2013 nr.R13/04

- De bestuurlijke boete is gelijk aan 100 procent van het benadelingsbedrag en minimaal 150 euro;
- Bij schending van de inlichtingenplicht zonder benadelingsbedrag volgt een waarschuwing of de minimumboete van 150 euro;
- Verminderde verwijtbaarheid op grond van criteria zoals die in het Boetebesluit en in aanvullende beleidsregels zijn vastgelegd.

Om de centrale vraag zo volledig mogelijk te beantwoorden bevat het onderzoek een mix van zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethoden.

Het kwalitatieve deel heeft betrekking op verzameling van gegevens over beleid en uitvoering bij veertien gemeenten, UWV en de SVB. Daarvoor is vooraf documentatie opgevraagd over de inrichting en uitvoering van het sanctiebeleid. Vervolgens zijn interviews afgenomen en dossiers van uitkeringsgerechtigden ingezien. Met deze mix van onderzoeksinstrumenten zijn de optredende patronen en onderliggende mechanismen in het uitvoeringsproces zichtbaar geworden.

Om een landelijk representatief beeld te krijgen van het beleid van gemeenten heeft de Inspectie een internetonderzoek verricht onder 84 aselect getrokken gemeenten. Verder is inzicht gekregen in de uitvoering van het beleid door kwantitatieve gegevens te verzamelen over het aantal wel en niet opgelegde boetes, toepassing van verminderde verwijtbaarheid, hoogte van de boetes en recidive. Deze gegevens zijn opgevraagd bij de veertien onderzochte gemeenten, het CBS, UWV en de SVB.

Leeswijzer
Nadat onderzocht is of sprake is van schending van de inlichtingenplicht moet worden bepaald of een boete moet worden opgelegd. De hoogte van een eventuele boete wordt voor een belangrijk deel bepaald door het vastgestelde benadelingsbedrag, de mate van verwijtbaarheid en dringende redenen. In hoofdstuk 3 gaat de Inspectie in op het beleid dat de uitvoeringsorganisaties hebben ontwikkeld voor het onderzoeken van signalen en het vaststellen van het benadelingsbedrag. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan het beleid dat zij hebben vastgesteld om de juiste hoogte van de boete te kunnen bepalen.
Hoofdstuk 4 gaat over de wijze waarop de gemeenten, UWV en de SVB hun organisatie hebben ingericht om de fraudewet uit te voeren en over de resultaten van de uitvoering van het beleid, voor wat betreft aantal en de hoogte van de opgelegde boetes.
Per paragraaf geeft de Inspectie eerst een oordeel dat zij daarna aan de hand van de bevindingen en conclusie van het onderzoek toelicht.

3 Beleid

In paragraaf 3.1 van dit hoofdstuk gaat de Inspectie in op het beleid van gemeenten, UWV en de SVB voor het vaststellen van het benadelingsbedrag. Een boete moet op grond van de Fraudewet worden opgelegd, als een verwijtbare schending van de inlichtingenplicht heeft geleid tot een onverschuldigde betaling van de uitkering. Deze onverschuldigde betaling wordt het benadelingsbedrag genoemd.

Paragraaf 3.2 behandelt het beleid voor het opleggen van boetes. In de Fraudewet is tevens vastgelegd dat de boete gelijk is aan 100 procent van het benadelingsbedrag.
Dus hoe hoger het benadelingsbedrag, hoe hoger de boete. Dit geldt bij een eerste overtreding.
Bij een tweede of volgende overtreding bedraagt de boete 150 procent. De boete kan verlaagd worden, dit is afhankelijk van de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid, de omstandigheden van persoon en gezin en dringende redenen.

3.1 Oordeel over het vaststellen van het benadelingsbedrag

De Inspectie is van oordeel dat een aantal gemeenten en de SVB in hun handhavingbeleid onderdelen hebben opgenomen, die strijdig zijn met de uitgangspunten van de Fraudewet. Hierdoor worden te lage boetes opgelegd.

De Inspectie onderbouwt haar oordeel op basis van bevindingen uit het onderzoek, die in het vervolg van deze paragraaf zijn uitgewerkt. Het gaat om de volgende onderzoeksresultaten:
- Het onderzoek naar fraudesignalen.
- De vaststelling van de duur van de fraudeperiode.
- De verrekening van niet opgegeven inkomsten.
- Het verminderen van het benadelingsbedrag door aftrek van de inlichtingentermijn.

Het onderzoek naar fraudesignalen
Gemeenten, UWV en de SVB hebben in hun beleid vastgelegd dat zij voor alle onderzoekswaardige signalen onderzoeken of sprake is van schending van de inlichtingenplicht.

De SVB heeft, in tegenstelling tot UWV en de onderzochte gemeenten, bepaald dat ontvangers van een uitkering wijzigingen over de burgerlijke staat, de nationaliteit en het inkomen niet hoeven te melden, als deze al aan een andere overheidsorganisatie is doorgegeven. De reden is dat de SVB deze gegevens uit de gemeentelijke basisadministratie of de polisadministratie kan halen. Voor deze gegevens heeft de SVB vastgelegd dat zij niet meer vallen onder de inlichtingenplicht. De SVB baseert dit op de Wet eenmalige gegevens uitvraag (WEU). Door deze vrijstelling is het niet, of niet tijdig doorgeven van dit soort wijzigingen niet verwijtbaar. Volgens de SVB heeft zij in lijn met de doelstelling van de WEU haar processen ingericht. Gegevens worden geautomatiseerd aan de basis- en polisadministratie ontleend. Daardoor is volgens de SVB het risico beperkt dat uitkeringen ten onrechte worden verstrekt.
De uitkeringsontvanger is echter wel gehouden deze wijzigingen door te geven. Als hierdoor een onverschuldigde betaling plaats vindt, is dit de klant te verwijten en valt dit onder het boeteregime van de Fraudewet. De Centrale Raad van Beroep

oordeelt in recente uitspraken over de WWB dat belanghebbende toch het college spontaan had moeten inlichten over zijn verblijfsrechtelijke status, omdat de ministeriële regeling, waarin wordt bepaald voor welke gegevens het beginsel van eenmalige gegevensuitvraag geldt, tot op heden niet is vastgesteld (zie artikel 17, eerste lid, laatste volzin, WWB). [5] Een ministeriële regeling op grond van de artikelen 49 AOW, 15 AKW en 35 Anw is tot op heden evenmin vastgesteld. De uitspraak van de CRvB is derhalve naar analogie ook op de inlichtingenverplichting in deze wetten van toepassing.

Het contrast met gemeenten en UWV is erg groot. Voor deze uitkeringsorganisaties vormen de signalen over samenloop tussen uitkeringen en andere inkomsten juist de meeste aanleiding voor een onderzoek naar witte fraude. Voor zowel UWV als gemeenten is witte fraude de meest beboete fraudesoort.

De vaststelling van de duur van de fraudeperiode
UWV en de SVB hanteren als uitgangspunt dat zij voor alle onderzoekswaardige signalen proberen om de volledige fraudeperiode vast te stellen.
Uit de interviews komt naar voren dat de meeste gemeenten bij signalen over gezamenlijke huishouding en zwart werken niet de hele fraudeperiode onderzoeken. Zij starten het onderzoek vanaf de ontvangst van het signaal. Bij dergelijke signalen vergt het volgens de gemeenten veel menskracht om de bewijslast te leveren voor de gehele fraudeperiode en dan is het nog maar de vraag of het bewijs rond is te krijgen.
Een aantal gemeenten legt de prioriteit bij het direct beëindigen van de uitkering en doet verder geen onderzoek met terugwerkende kracht.
Deze opvatting en de daaruit voortvloeiende handelswijze komt overeen met het beeld uit het inspectieonderzoek uit 2012.
Deze zienswijze komt niet overeen met artikel 54, lid 3 van de WWB, waarin expliciet is vastgelegd dat herziening of intrekking met terugwerkende kracht van het recht op bijstand verplicht is bij fraude.[6]

Het leggen van de prioriteit bij het beëindigen van de uitkering en niet bij het zo goed mogelijk onderzoeken van de fraudeperiode, heeft tot gevolg dat deze gemeenten het ten onrechte genoten voordeel slechts gedeeltelijk, of in het geheel niet kunnen terugvorderen.
Sinds de inwerkingtreding van de Fraudewet betekent dit bovendien dat de gemeenten in die gevallen, ten onrechte, een lagere, of in het geheel geen boete opleggen.

Voor signalen over witte fraude kan de fraudeperiode en het fraudebedrag eenvoudiger worden vastgesteld en speelt dit dilemma niet.

Een direct gevolg van voorgaande twee punten is dat er grote verschillen optreden in de sanctionering van vergelijkbare overtredingen tussen de verschillende uitvoeringsorganisaties.
Zoals hierboven is vermeld,beschouwt de SVB niet gemelde samenloop van inkomsten en uitkering niet meer als witte fraude en wordt deze dus, in tegenstelling tot UWV en gemeenten, niet beboet. Hier staat tegenover dat zwarte fraude bij veel gemeenten onbeboet blijft.

---

[5] CRvB 26-03-13, nrs. 11/2734 WWB e.a. en CRvB 01-10-2013, nr 12/2820 WWB.
[6] De wijziging van artikel 54, lid 3 van de WWB heeft niet plaatsgevonden op grond van de Fraudewet, maar na misverstanden bij de uitvoerders, in de Verzamelwet SZW 2013 (art. XXII).

De verrekening van niet opgegeven inkomsten
Drie onderzochte gemeenten vinden dat, als de ten onrechte verstrekte uitkering binnen drie maanden volledig kan worden verrekend met een lopende uitkering, er geen sprake is van een benadelingsbedrag. Toepassing van dit uitgangspunt leidt ertoe dat zij bij gedeeltelijke verrekening het benadelingsbedrag lager vaststellen. Gevolg van het hanteren van het uitgangspunt betekent dat deze grote gemeenten de ten onrechte verstrekte bijstand wel terugvorderen en incasseren, maar geen boete opleggen, terwijl wel sprake is van schending van de inlichtingenplicht en een benadelingsbedrag. Dit staat in contrast met mensen die een zelfde overtreding hebben begaan, maar inmiddels de WWB hebben verlaten. Bij hen kan niet verrekend worden en vindt op andere wijze terugvordering plaats. Zij krijgen wel een boete.

De meeste van de andere onderzochte gemeenten houden bij het berekenen van de hoogte van het benadelingsbedrag geen rekening met eventueel verrekende inkomsten.
Hun opvatting is dat bij niet of niet tijdige opgave van inkomsten sprake is van schending van de inlichtingenplicht en dat de boete berekend moet worden over het gehele benadelingbedrag.

Berekenen van het benadelingsbedrag
De Inspectie heeft vastgesteld dat de SVB voor de vaststelling van de boete de ten onrechte ontvangen uitkering over de eerste vier weken van de fraudeperiode niet meetelt. Deze periode van vier weken (voor uitkeringsontvangers die buiten Nederland wonen is dit zes) is gebaseerd op de termijn die de klant heeft om te voldoen aan de inlichtingenplicht. De SVB is van mening dat over die periode de inlichtingenplicht nog niet is geschonden en de boete niet voor die periode moet gelden. Voor alle duidelijkheid: de SVB vordert wel de totale ten onrechte ontvangen uitkering terug. De handelwijze van de SVB is echter in strijd met de bedoeling van de Fraudewet. Uit de wet en de memorie van toelichting, bijlage 3, blz. 62, blijkt dat de boete moet worden berekend over de totale ten onrechte verstrekte uitkering. Daarbij wordt geen rekening gehouden met een eventuele meldingstermijn.

UWV en de onderzochte gemeenten hebben ook vastgelegd in hun beleid binnen welke periode de uitkeringsontvanger wijzigingen of inkomsten moet doorgeven, maar brengen die periode niet in mindering op de boete.

3.2 Oordeel over het opleggen van de boete

De bestuurlijke boete bedraagt maximaal 100 procent van het benadelingsbedrag als sprake is van een eerste overtreding. Bij een tweede of volgende overtreding bedraagt de boete 150 procent. Als omstandigheden daartoe aanleiding geven kan de boete worden verlaagd. Dit is afhankelijk van de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid, de omstandigheden van persoon en gezin en dringende redenen.

De Inspectie constateert dat er verschillen bestaan tussen gemeenten, UWV en de SVB bij het toepassen van verminderde verwijtbaarheid en dringende reden. UWV en SVB hebben in hun beleid opgenomen met welk percentage de boete bij verminderde verwijtbaarheid moet worden verlaagd. De helft van de gemeenten heeft dat niet gedaan. De andere helft hanteert vaak een vast percentage van 50 procent.

Gemeenten hebben laten horen dat zij de hoge boete vaak niet in verhouding vinden staan tot de overtreding. Dit geluid heeft de Inspectie ook vernomen bij de door haar onderzochte gemeenten. Aan de andere kant constateert de Inspectie dat dezelfde gemeenten weinig gebruik maken van de mogelijkheden om de boete, op grond van verminderde verwijtbaarheid of dringende reden, te matigen. De Inspectie is dan ook van oordeel dat een deel van de 'disproportionaliteit' tussen boete en terugvordering kan worden ondervangen door gebruik te maken van de mogelijkheden die de Fraudewet en het Boetebesluit bieden.

UWV en SVB kunnen hierbij als voorbeeld gelden. De Inspectie oordeelt positief over de mate waarin UWV en de SVB in hun beleid de mogelijkheden voor de beoordeling van verminderde verwijtbaarheid bij het bepalen van de hoogte van de boete hebben uitgewerkt.

Bovendien leidt het ontbreken van een uitgewerkt kader voor de bepaling (van de boete) bij verminderde verwijtbaarheid of dringende reden ertoe dat de beoordeling van op zich identieke gevallen binnen gemeenten kan leiden tot verschillende uitkomsten. Vanuit het streven naar rechtsgelijkheid vindt de Inspectie dit ongewenst.

Ten slotte blijkt uit het onderzoek dat de SVB de hoogte van de boete mede laat afhangen van de financiële situatie waarin de uitkeringsontvanger verkeert. De periode waarbinnen de boete kan worden betaald, bepaalt mede de hoogte. Dit is strijdig met de wet.

Bovenstaande oordelen van de Inspectie zijn gebaseerd op de hierna volgende bevindingen.

3.2.1 *De mate van verwijtbaarheid*

In overeenstemming met de Fraudewet hebben de uitvoeringsorganisaties in hun beleid vastgelegd dat zij geen boete opleggen als ze hebben vastgesteld dat de schending van de inlichtingenplicht niet verwijtbaar is.
Als er sprake is van verminderde verwijtbaarheid, dan kunnen gemeenten, UWV en de SVB de boete lager vaststellen.

In het Boetebesluit sociale zekerheidswetgeving is in artikel 2a lid 2 een aantal criteria opgenomen dat in ieder geval leiden tot verminderde verwijtbaarheid:

a. De betrokkene verkeerde in onvoorziene en ongewenste omstandigheden, die niet tot het normale levenspatroon behoren en die hem weliswaar niet in de feitelijke onmogelijkheid brachten om aan de inlichtingenverplichting te voldoen, maar die emotioneel zo ontwrichtend waren dat hem niet valt toe te rekenen dat de inlichtingen niet tijdig of volledig zijn verstrekt.
b. De betrokkene verkeerde in een zodanige geestelijke toestand dat hem de overtreding niet volledig valt aan te rekenen.
c. De betrokkene heeft wel inlichtingen verstrekt, die echter onjuist of onvolledig waren, of heeft anderszins een wijziging van omstandigheden niet onverwijld gemeld, maar uit eigen beweging alsnog de juiste inlichtingen verstrekt voordat de overtreding is geconstateerd, tenzij de betrokkene deze inlichtingen heeft verstrekt in het kader van toezicht op de naleving van een inlichtingenverplichting.

Deze lijst in het Boetebesluit is niet limitatief en kan worden aangevuld met criteria die worden opgenomen in beleidsregels of een verordening van de gemeente, UWV of SVB. De uitvoeringsorganisaties kunnen er ook voor kiezen om de drie criteria van het Boetebesluit nader uit te werken en daarmee richting te geven aan de uitvoering.

Gemeenten
Uit de internetonderzoek en het kwalitatief onderzoek blijkt dat bijna alle gemeenten voor het bepalen van de mate van verwijtbaarheid de drie criteria van het Boetebesluit als uitgangspunt nemen.
De mate waarin de gemeenten dat hebben vastgelegd is verschillend:
- 50 procent heeft beleid vastgelegd in verordeningen of beleidsregels;
- 20 procent heeft uitgangspunten in werkinstructies of richtlijnen opgenomen;
- 30 procent heeft niets vastgelegd. Zij beoordelen de mate van verwijtbaarheid per geval.

Slechts een enkele gemeente heeft een nadere uitwerking gegeven aan één van de criteria van het Boetebesluit.

Een deel van de gemeenten (22 procent) heeft twee andere criteria voor de beoordeling van verwijtbaarheid toegevoegd:
a) een samenstel van omstandigheden, die elk op zich niet, maar in onderlinge samenhang beschouwd, kunnen leiden tot het oordeel dat er sprake is van verminderde verwijtbaarheid;
b) Als er anderszins sprake is van omstandigheden, kunnen die leiden tot verminderde verwijtbaarheid.

Als de gemeente van oordeel is dat sprake is van verminderde verwijtbaarheid, kunnen zij bepalen met welk percentage zij de boete verlagen. Minder dan de helft van de gemeenten heeft vastgelegd dat de boete verlaagd kan worden met 50 procent. Hetgeen betekent dat het andere deel van de gemeenten dat per geval bepaalt.

UWV en SVB
Bij het toepassen van verminderde verwijtbaarheid nemen UWV en SVB eveneens de drie criteria van het Boetebesluit in acht. Zij hebben aanvullend daarop vastgelegd dat verminderde verwijtbaarheid aanwezig is, als er sprake is van een samenstel van omstandigheden die elk op zich niet, maar in hun onderlinge samenhang beschouwd wel, leiden tot het oordeel dat sprake is van verminderde verwijtbaarheid.
Uit het handboek van UWV blijkt dat het in de afweging onder meer betrekt:
- de informatievoorziening van UWV aan de uitkeringsontvanger;
- de argumenten van de uitkeringsontvanger; en
- de mate waarin deze de mogelijkheid had om aan zijn inlichtingenplicht te voldoen.

Afhankelijk van de mate van verwijtbaarheid vermenigvuldigt UWV het benadelingsbedrag met een daarbij behorend percentage. Dat zijn:
a. geringe mate van verwijtbaarheid (25 procent)
b. standaard verminderde verwijtbaarheid (50 procent)
c. grotere mate van verwijtbaarheid (75 procent)
d. volledige verwijtbaarheid (100 procent)

De SVB heeft ook in haar Beleidsregels vastgelegd dat zij het benadelingsbedrag in beginsel met 50 procent verlaagt als er sprake is van verminderde verwijtbaarheid. SVB heeft daarnaast de mogelijkheid opgenomen om de boete te bepalen op 25 of 75 procent van het benadelingsbedrag als de mate van verwijtbaarheid relatief gering of juist groot is.

UWV heeft bovendien nader beleid ontwikkeld voor het derde criterium uit het boetebesluit: indien de uitkeringsontvanger uit eigen beweging de gegevens doorgeeft voordat UWV de schending van de inlichtingenplicht heeft vastgesteld.
Om de mate van verwijtbaarheid in die gevallen vast te stellen, zijn de hoogte van het benadelingsbedrag en de duur van de overtreding de bepalende factoren. Aan de hand daarvan kan UWV afleiden of de belanghebbende wist of had moeten weten dat hij iets niet heeft doorgegeven. Hoe lager het bedrag en hoe korter de duur van de overtreding, hoe lager de mate van verwijtbaarheid, omdat het de belanghebbende minder snel redelijkerwijs duidelijk kon zijn. De tijdsduur en het benadelingsbedrag liggen binnen de invloedssfeer van belanghebbende en kunnen dus afgebakend worden om de mate van verwijtbaarheid te bepalen.

UWV heeft ook dit onderdeel uitgewerkt in vier categorieën.
De eerste heeft betrekking op overtredingen met een benadelingsbedrag tot 2.000 euro. Als de overtreding binnen zes weken door de uitkeringsontvanger zelf is gemeld legt UWV de minimumboete van 150 euro op.
De boete kan oplopen tot maximaal 75 procent als het benadelingsbedrag gelijk of hoger is dan 5.000 euro en de overtreding gemeld wordt nadat die meer dan een jaar heeft voortgeduurd.
Deze beleidsregel maakt het mogelijk om voor het grootste deel van de alsnog gemelde wijzigingen of opgegeven (veelal witte) inkomsten aan de hand van de categorieën verminderde verwijtbaarheid toe te passen.

3.2.2 *Dringende redenen en bijzondere omstandigheden van de persoon*

In het beleid hebben de uitvoeringsorganisaties vastgelegd dat zij in meer of mindere mate bij het opleggen van de boete in individuele gevallen rekening houden met dringende redenen of bijzondere omstandigheden.
Voor zover de gemeenten en UWV in beleidsregels of instructies een uitwerking hebben opgenomen over de toepassing van dringende redenen, zijn die in overeenstemming met de wetten die zij uitvoeren.

Slechts een beperkt aantal gemeenten heeft beschreven wanneer zij in verband met ‘dringende redenen’ afzien van het opleggen van een boete. Uit de interviews blijkt dat gemeenten niet goed weten hoe ze inhoud moeten geven aan deze bepaling. De volgende invulling komt het meeste voor:
“Van dringende redenen is sprake indien de boeteoplegging te ernstige gevolgen voor belanghebbende of zijn gezin heeft. Zowel financiële als niet-financiële omstandigheden worden hierin meegewogen.” Voorbeelden die gemeenten hierbij geven zijn huisuitzetting en medische noodsituaties als iemand geen uitkering krijgt.
Uit de interviews en onderzochte dossiers blijkt dat de begrippen ‘verminderde verwijtbaarheid’ en ‘dringende redenen’ soms door elkaar worden gebruikt.

De SVB heeft vastgelegd dat zij afziet van het opleggen van een volledige boete als hiervoor dringende redenen aanwezig zijn. De SVB maakt van deze bevoegdheid gebruik, als er op het moment waarop over de oplegging van een boete moet worden besloten, sprake is van zo ernstige financiële en/of sociale omstandigheden dat

een oplegging van verdere lasten in redelijkheid niet aanvaardbaar kan worden geacht.
Als een belanghebbende gelet op zijn financiële situatie en rekening houdend met zijn beslagvrije voet de boete niet binnen een bepaalde termijn kan betalen, verlaagt de SVB de op te leggen boete. Deze termijn bedroeg een jaar en is nu verruimd naar drie jaar.

Voor de uitvoeringsorganisaties geldt eveneens als uitgangspunt dat zij zo nodig rekening houden met bijzondere omstandigheden bij het opleggen van de boetes. Dit onderwerp hebben zij in hun beleid niet verder uitgewerkt.

3.2.3 *De ernst van de gedraging en evenredigheid*

In de aangescherpte fraudewet is opgenomen dat een boete van maximaal 100 procent passend is bij overtreding van de inlichtingenplicht. In hun beleid hebben gemeenten, UWV en de SVB als uitgangspunt opgenomen dat de boete evenredig moet zijn aan de overtreding.
UWV heeft hierover in het Handboek nadere instructies opgenomen. Het evenredigheidsbeginsel mag alleen worden toegepast bij volledige verwijtbaarheid. Bij de beoordeling kan van invloed zijn of de uitkeringsontvanger financieel voordeel heeft gehad, de historie van de uitkering en aard, intentie en duur van de overtreding. Bij UWV is bij de WW het evenredigheidscriterium tot en met maart 2014 circa 500 keer toegepast.
Ook op basis van de interviews blijkt dat toepassing niet veel voorkomt en het moeilijk is om daarvoor argumenten te vinden.
In deze context is het belangrijk om kennis te nemen van verschillende uitspraken van de rechter die er op duiden dat deze in beroepszaken de evenredigheid tussen boete en overtreding ter discussie stelt.[7]

3.2.4 *Boete of waarschuwing bij nulfraude*

Het kan zijn dat het schenden van de inlichtingenplicht niet heeft geleid tot een benadelingsbedrag, de zogenaamde nulfraude. In dat geval kunnen de uitvoeringsorganisaties kiezen tussen het geven van een waarschuwing of het opleggen van een boete. Deze keuze moeten zij wel hebben vastgelegd in beleidsregels. Een waarschuwing kan alleen worden opgelegd als betrokkene in de afgelopen twee jaar niet eerder een waarschuwing heeft gehad. Besluit men tot het opleggen van een boete, dan bedraagt deze bij nulfraude 150 euro.
Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat bijna alle gemeenten (97 procent) in het beleid hebben vastgelegd, dat zij een waarschuwing geven als er sprake is van nulfraude en betrokkene in de voorafgaande twee jaar geen waarschuwing heeft gehad.
Ook UWV en de SVB volstaan dan met het geven van een waarschuwing.

[7] Rechtbank Noord Brabant 6-5-2014, zaak nr AWB-13_5477. Rechtbank Midden-Nederland 30-7-2014, zaak nr Utr 14/243

4 Uitvoering en proces

Dit hoofdstuk beschrijft de uitvoering van de boeteoplegging door gemeenten, het UWV en de SVB. Daarbij wordt eerst gekeken naar de inrichting van het proces, daarna naar de resultaten van de uitvoering van het beleid voor wat betreft het aantal opgelegde boetes ten opzichte van het aantal fraudevorderingen en de hoogte van de boetes ten opzichte van het benadelingsbedrag.
Voor gemeenten is het opleggen van boetes een nieuwe opdracht, waarbij zij het uitvoeringsproces moeten inrichten in overeenstemming met de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Voor de invoering van de wet konden zij als sanctie alleen bij uitkeringsontvangers een korting op de uitkering opleggen. Personen die de uitkering hadden verlaten, bleven onbestraft.
UWV en de SVB legden ook al voor de invoering van de Fraudewet boetes op. De Inspectie heeft vastgesteld op welke wijze de uitvoeringsorganisaties het boeteproces hebben ingericht.

4.1 Oordeel over de inrichting van het proces

De Inspectie constateert dat de uitvoeringsorganisaties in overeenstemming met de Awb bij de inrichting van het uitvoeringsproces onderscheid maken tussen het onderzoeken van fraudesignalen en het opleggen van boetes.
UWV en de SVB hebben bij het opleggen van boetes ervoor gekozen dat een collega met dezelfde functie de boete oplegt. Bij gemeenten is sprake van meerdere varianten.

Op grond van eerdere onderzoeken is geconcludeerd dat de uniformiteit in boeteopleggingen wordt bevorderd, als het proces van boeteoplegging en de bepaling van de mate van verwijtbaarheid bij een klein aantal personen wordt neergelegd. Het bevorderen van uniformiteit is een goede zaak en voorkomt willekeur. [8] Het onderzoek van de Inspectie bevestigt dit, maar zij constateert daarnaast dat dit op zich nog geen volledige garantie biedt voor een vlekkeloos boeteproces. De Inspectie is van oordeel dat bij een aantal uitvoeringsinstellingen controlemechanismen ontbreken, die er voor moeten zorgen dat het boeteproces ook daadwerkelijk volgens het vastgestelde beleid wordt uitgevoerd. Voorts is sturing nodig op de voortgang van het proces.

Inrichting van het proces
De Awb onderscheidt een lichte en een zware boeteprocedure. De uitvoeringsorganisaties dienen de zware procedure toe te passen bij gedragingen waarvoor een boete van meer dan 340 euro kan worden opgelegd. Een van de vereisten van de zware procedure is dat de boete wordt opgelegd door een andere persoon dan degene die de schending van de inlichtingenplicht heeft geconstateerd (art. 10:3 lid 4 Awb).
Dit kan ingevuld worden door een scheiding in persoon (boeteoplegging door een directe collega) of door een scheiding in functie (boeteoplegging door een boeteambtenaar).
De SVB en het UWV hebben bij het opleggen van boetes ervoor gekozen dat een andere persoon met dezelfde functie de boete oplegt.

[8] Brief minister SZW aan de Tweede Kamer van 26 mei 2014; 2014-0000074057

Gemeenten hebben de door de Awb vereiste scheiding (zeer) verschillend ingevuld. Grofweg heeft de Inspectie drie verschillende varianten aangetroffen:

- *Boeteambtenaar afzonderlijke functie*
  Een deel van de gemeenten heeft gekozen om één of meer personen fulltime vanaf 2013 te belasten met de functie van boeteambtenaar. Zij voeren alle boeteonderzoeken uit en nemen de beslissing om al dan niet een boete op te leggen. De Inspectie heeft bij een aantal gemeenten geconstateerd dat er achterstanden ontstaan, omdat een beperkt aantal boeteambtenaren de werkstroom niet kunnen verwerken.
- *Boete beslissing collegiaal*
  Een collega van de afdeling handhaving of een collega klantmanager voert het boeteonderzoek uit en neemt de beslissing om al dan niet een boete op te leggen. Hierbij is sprake van een scheiding in persoon, maar niet in functie. Degene die de boete beslissing neemt, heeft in die gevallen niet zelf het onderzoek ingesteld naar het fraudesignaal of schending van de inlichtingenplicht. Bij deze variant komt het ook voor dat een persoon twee functies moet combineren (bijvoorbeeld boeteambtenaar en kwaliteitsmedewerker).
- *Rol voor de klantmanager in het boeteproces*
  Sommige onderzochte gemeenten hebben er voor gekozen om de klantmanager een belangrijke rol te geven in de afweging om een boete op te leggen. De klantmanager bepaalt in die gevallen of het handhavingsonderzoek doorgezet moet worden naar de boeteambtenaar. Vervolgens voert de boeteambtenaar onafhankelijk een onderzoek uit en neemt hij/zij ook de beslissing om een boete al dan niet op te leggen.
  In deze variant komt het ook voor dat de klantmanager zelfstandig bepaalt of de boete moet worden opgelegd.
  De invloed van de klantmanager is zodanig dat er geen zekerheid is dat het boeteproces ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. De betreffende gemeenten hebben geen maatregelen getroffen om de daadwerkelijke uitvoering van het boeteproces te bewaken.

Een instrument dat bij het opleggen van boetes een rol is toebedacht, is het fraude-register. Dit instrument is ontwikkeld om gemeenten informatie te geven in het geval een eerdere overtreding in een andere gemeenten is gepleegd. Gemeenten kunnen in het frauderegister zien of een boete is opgelegd voor een eerdere overtreding en of er ook een fraudevordering is geregistreerd. Op een snelle manier kan de beambte zo achterhalen of er sprake is van recidive. Het merendeel van de onderzochte gemeenten zegt dat zij het frauderegister niet raadplegen. De geïnterviewde medewerkers die het register niet gebruiken zijn niet op de hoogte van het bestaan van deze faciliteit, of achten het onbruikbaar. Degenen die het register wel raadplegen zetten vraagtekens bij de actualiteit van de gegevens.
Overigens nemen de gemeenten bij onderzoek van fraudesignalen meestal contact op met de gemeente die eerder bijstand heeft verstrekt aan degene naar wie een onderzoek wordt ingesteld. Maar een operationeel en actueel frauderegister leidt tot een efficiëntere werkwijze.

4.2 Oordeel over het aantal opgelegde boetes

Uitvoering van de Fraudewet en het beleid van de uitvoeringsorganisaties moet er toe leiden dat zij een boete opleggen als sprake is van schending van de inlichtingenplicht, waarbij ten onrechte een uitkering is ontvangen.

De mate waarin gemeenten, UWV en de SVB deze wet en het beleid uitvoeren heeft de Inspectie vastgesteld op basis van het aantal opgelegde boetes ten opzichte van de fraudevorderingen.

Op grond van de landelijke cijfers van gemeenten over 2013 en haar eigen onderzoek oordeelt de Inspectie dat het aantal door gemeenten opgelegde boetes te laag is. Om recht te doen aan de Fraudewet moeten gemeenten bij een fraudevordering daadwerkelijk een boete opleggen. Dit is zeer vaak niet het geval.
UWV legt in bijna alle gevallen, waarbij sprake is van een schending van de inlichtingenplicht met een benadelingsbedrag, wel een boete op. De resultaten van UWV hebben in hoofdzaak betrekking op witte fraude.

Over het aantal door de SVB opgelegde boetes kan de Inspectie beperkt oordelen omdat er geen exacte cijfers beschikbaar zijn. De Inspectie neemt aan dat het aantal boetes dat de SVB oplegt wordt beïnvloed doordat zij geen onderzoek doet naar witte fraude en niet opgegeven wijzigingen van de burgerlijke staat. Op basis van de beschikbare gegevens stelt de Inspectie vast dat de SVB in absolute zin weinig boetes oplegt. Bij het beperkte aantal gevallen dat de SVB aanmerkt als fraude, legt zij wel een boete op.

Het aantal opgelegde boetes door gemeenten

Op basis van de gegevens van het CBS over 2013 heeft de Inspectie berekend hoe gemeenten landelijk vanaf 2013 de Fraudewet hebben toegepast. Gemeenten moeten via de Bijstand Debiteuren en Fraudestatistiek melden welke fraudevorderingen zij hebben gesteld en of en welke boetes zij hebben opgelegd.

Uit de gegevens van het CBS blijkt dat de gemeenten in 2013 binnen de WWB bijna 14.000 terugvorderingen als gevolg van overtreding van de inlichtingenplicht hebben vastgesteld, *die vallen onder het nieuwe frauderegime*.
Het aantal geregistreerde boetes ten opzichte van de fraudevorderingen bedraagt met 4.800 boetes circa 35 procent.
Het totale bedrag aan opgelegde en geregistreerde boetes is met ruim 7 miljoen euro ongeveer 40 procent van het totaal bedrag aan nieuwe vorderingen die in 2013 onder de Fraudewet zijn opgekomen.
Bij de Inspectie is bekend is dat vanaf 2013 een nieuwe fraudestatistiek is ingevoerd. Daarom is nog niet volledig duidelijk hoe accuraat de vastlegging van fraude- en boetevorderingen is.
De registratie van de opgelegde boetes moet nog verbeterd worden om een exact beeld te krijgen.

Bij het aantal opgelegde boetes speelt een rol dat gemeenten in vergelijking met UWV en de SVB met meerdere fraudesoorten worden geconfronteerd.
In 2013 zijn landelijk 13.800 fraudevorderingen geregistreerd. Daarvan heeft 43 procent betrekking op het verzwijgen van witte inkomsten. Daarnaast gaat het onder meer om zwarte fraude, verzwijgen van leefvorm, van vermogen en woonadres waarbij het voor gemeenten complexer is om de fraude vast te stellen en boetes op te leggen.

Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt dat de belangrijkste reden die gemeenten gaven voor de uitblijvende resultaten betrekking heeft op het beschikbaar stellen van capaciteit voor boeteafhandeling.
Niet alle gemeenten hebben voldoende capaciteit beschikbaar gesteld voor de uitvoering van de nieuwe taak.

Bij een aantal onderzochte gemeenten blijkt dat zij feitelijk pas halverwege 2013 boeteambtenaren hebben aangesteld en vanaf dat moment zijn gestart met de uitvoering. Zo gaven vijf van de veertien onderzochte gemeenten aan een behoorlijk grote achterstand te hebben bij het afhandelen van fraudesignalen en boeteonderzoeken.
Daarom handelen zij veelal eerst de gemakkelijke gevallen (nulfraude of kleine fraudebedragen) af, hetgeen meestal leidt tot het geven van waarschuwingen.
De grotere fraudezaken (gevallen met boetebedragen boven de 340 euro) blijven hierdoor langer liggen.

Daarnaast heeft de Inspectie bij één van de onderzochte gemeenten geconstateerd dat zij relatief zeer weinig boetes oplegt, omdat de meeste klantmanagers een grote weerstand koesteren tegen het opleggen van (hoge) boetes. Uit een oogpunt van re-integratie geven zij prioriteit aan een goede relatie met de uitkeringsgerechtigde. Een standpunt dat bij het management en de politieke leiding bekend is. Mogelijk speelt dit ook bij andere gemeenten die niet door de Inspectie onderzocht zijn. Weerzin tegen het opleggen van boetes en het gedogen hiervan door de leiding is dus ook een verklarende factor voor het lage aantal boetes in verhouding tot het aantal fraudevorderingen.

Een derde factor is gelegen in de toepassing van het overgangsrecht. De toepassing van het overgangsrecht heeft volgens veel gemeenten tot de nodige vragen en onduidelijkheden geleid. Uit de interviews en de dossiers is gebleken dat een deel van de gemeenten deze regel niet toepast zoals het Ministerie van SZW heeft aangegeven in de Verzamelbrief van juli 2013.
Alleen over het benadelingsbedrag dat betrekking heeft op de periode vanaf 2013 hebben deze gemeenten een boete opgelegd. Voor het deel van de fraude die voor 1 januari 2013 is gepleegd hebben zij de betrokkene een maatregel opgelegd.[9] Dit kan de resultaten over 2013 sterk vertekend hebben waardoor niet duidelijk is of een groot deel van de fraudevorderingen simpelweg (nog) niet afgehandeld is of dat dit (onterecht) afgehandeld is onder het oude regime.

Bovengenoemde factoren leiden er ook (mede) toe dat de verhouding van het aantal geregistreerde boetes ten opzichte van het aantal fraudevorderingen tussen de verschillende onderzochte gemeenten nogal uiteenloopt. Voor acht van de veertien onderzochte gemeenten heeft de Inspectie deze verhouding kunnen berekenen.

Tabel 1 illustreert dat binnen de populatie onderzochte gemeenten zeer verschillend wordt omgegaan met de uitvoering van de Fraudewet. Zo zijn er gemeenten die sterk onder het landelijk gemiddelde scoren, maar zijn er ook gemeenten die daar ver boven zitten.

---

[9] Inmiddels is er een uitspraak van de rechtbank Rotterdam, 27-3-2014, ROT13/4948, waarbij de rechter heeft uitgesproken dat de uitleg van het overgangsrecht in strijd is met het EVRM en IVBPR nu de strafmaat, zonder dat dit eerder was voorzien, per 1-1-2013 met terugwerkende kracht is verhoogd.
Er is een tweede uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 6-5-2014, zaaknr AWB-13_5477. De rechter heeft over de periode van voor 2013 de maximale boete opgelegd van € 2.269,- (betreft Toeslagenwet) en heeft over 2013 de boete gematigd i.v.m. (on)evenredigheid (niet is gebleken dat opzettelijk onjuiste informatie is verstrekt; eenmalige fout die nadien niet is rechtgezet(CRVB 27-5-2010). Totaal leidt dat tot een boete van € 2.000,- i.p.v. van ruim € 8.000,-

Tabel 1 Aantal geregistreerde boetes ten opzichte van het aantal fraudevorderingen bij steekproefgemeenten in procenten

	Aantal boetes t.o.v. aantal fraudevorderingen
Lager dan landelijk gemiddeld:	
A	**12%**
B	**14%**
Landelijk gemiddelde	**35%**
Hoger dan landelijk gemiddeld:	
C	**37%**
D	**37%**
E	**47%**
F	**53%**
G	**79%**
H	**100%**

Bron: Bijstandsdebiteuren en Fraudestatistiek CBS 2013

Het aantal opgelegde boetes door UWV
Door UWV zijn er in de periode tot en met maart 2014 onder het nieuwe frauderegime bijna 33.000 overtredingen van de inlichtingenplicht afgedaan binnen de WW. In het overgrote deel (90 procent) heeft dit geleid tot een boete. In de overige 10 procent van de gevallen leidde de overtreding van de inlichtingenplicht tot een waarschuwing. Daarbij moet worden opgemerkt dat het UWV de prioriteit geeft aan onderzoek van signalen over witte fraude (in 99% van de gevallen).
Het aandeel zwarte fraude is ten opzichte van de bevindingen van het onderzoek van de Inspectie over de periode 2008-2011 bij UWV gedaald van circa drie procent naar 1 procent in 2013.
Bovendien legt UWV ook al voor 2013 boetes op in gevallen van fraude.
Het aandeel boetes en het aandeel waarschuwingen bij het UWV zijn vergelijkbaar met de bevindingen uit de nulmeting, waarbij de Inspectie de periode 2008-2011 heeft onderzocht (waarbij in 88% van de geconstateerde overtredingen een boete werd opgelegd).

Het aantal opgelegde boetes door de SVB
Over het aantal opgelegde boetes ten opzichte van de fraudevorderingen die vallen onder de toepassing van de nieuwe Fraudewet kan de SVB geen exacte cijfers leveren. De SVB heeft niet vastgelegd welke fraudevorderingen in 2013 onder het oude en welke onder het nieuwe frauderegime vallen. Voor de Inspectie is het daarom in beperkte mate mogelijk resultaten van de SVB te vergelijken met die van gemeenten en UWV.
De Inspectie heeft vastgesteld dat de SVB in absolute zin weinig boetes oplegt, maar dat zij voor de overtreding van de inlichtingenplicht die zij als fraude aanmerkt wel een boete oplegt.

Daarbij neemt de Inspectie aan dat het aantal door de SVB opgelegde boetes in verhouding tot gemeenten en UWV lager is omdat de SVB geen onderzoeken instelt naar niet bij haar bekende witte inkomsten en wijzigingen in de burgerlijke staat. In die gevallen vordert de SVB wel de ten onrechte verstrekte uitkering terug, maar legt zij geen boete op omdat volgens de SVB geen sprake is van schending van de inlichtingenplicht.

De Inspectie heeft verder vastgesteld dat ook bij de SVB het overgangsrecht niet altijd juist is toegepast
Uit de interviews blijkt dat bij het implementeren van de Fraudewet opleidingen zijn aangeboden aan bepaalde regiokantoren in verband met fouten die zijn gemaakt bij de toepassing van het overgangsrecht. Daarbij zijn gevallen onterecht onder het nieuwe boeteregime afgehandeld en andersom. Naar aanleiding daarvan is een verbetertraject opgestart.

4.3 Oordeel over de hoogte van de boetes

De uitvoeringsorganisaties beoordelen naar aanleiding van de vastgestelde schending van de inlichtingenplicht of en tot welke hoogte een boete opgelegd moet worden. Hierbij speelt vooral de mate van verwijtbaarheid een belangrijke rol.

De Inspectie constateert dat voor de uitvoeringsinstellingen de toepassing van de criteria voor verminderde verwijtbaarheid een moeizaam proces is. Die conclusie baseert de Inspectie op de verschillen in de mate waarin de onderzochte gemeenten verminderde verwijtbaarheid hebben toegepast. De Inspectie leidt dit ook af uit de verschillen in uitvoering tussen de regionale vestigingen van UWV, terwijl UWV het beleid centraal heeft vastgesteld.

De Inspectie is van oordeel dat het raadzaam is, om de criteria voor de toepassing van verminderde verwijtbaarheid verder uit te werken of aan te vullen.
Het uitgangspunt van de Fraudewet is, dat elk geval individueel beoordeeld moet worden en de boete afgestemd moet worden op de omstandigheden van de uitkeringsontvanger. Echter, een verdere uitwerking is van belang om een gelijke behandeling van identieke gevallen binnen de uitvoeringsinstelling te bewerkstelligen.

Bij de afweging om een boete op te leggen en wat de hoogte moet zijn, beoordelen de uitvoeringsorganisaties in het individuele geval of er redenen zijn om de boete te matigen of om af te zien van het opleggen. Uit de gegevens per uitvoeringsorganisatie komen de verschillen in de toepassing van het beleid naar voren.

De hoogte van de boetes bij gemeenten
Uit de landelijke cijfers, die in tabel twee zijn weergegeven blijkt dat gemeenten in bijna 80 procent van de gevallen een boete opleggen gelijk aan 100 procent van het benadelingsbedrag.

Tabel 2 Sanctionering

	Aantal	Percentage
Volledig verwijtbaar	3.750	79%
Verminderd verwijtbaar	750	16%
Recidive (minimumboete of 150%)	150	3%
Onbekend	100	2%
Totaal	**4.800**	**100%**

Bron: Bijstandsdebiteuren en Fraudestatistiek CBS 2013

Op basis van CBS cijfers heeft Inspectie de boeteratio berekend (boetebedrag als percentage van het benadelingsbedrag). De ratio bedraagt voor de boetes boven de minimumboete gemiddeld ruim 90%.

Uit het kwalitatief onderzoek bij de veertien gemeenten blijkt eveneens dat verlaging van de boete vanwege verminderde verwijtbaarheid niet vaak wordt toegepast. In de interviews gaven boeteambtenaren aan dat zij niet veel ruimte zien om de boete te matigen in individuele gevallen. In de gevallen die zij hebben beoordeeld, is volgens hen geen sprake van omstandigheden die overeenkomen met één van de criteria van het Boetebesluit. Zij zien daarom geen mogelijkheden om de boete te verlagen vanwege verminderde verwijtbaarheid, ook al vinden ze dat de boete niet altijd in verhouding staat tot de ernst van de overtreding. Voor de uitkeringsontvanger betekent dit dat niet duidelijk is in welke gevallen verlaging van de boete mogelijk is. Uit het onderzoek is gebleken dat slechts de helft van de uitkeringsontvangers aan wie is meegedeeld dat de gemeente voornemens is om een boete op te leggen, gebruik maakt van de mogelijkheid om gehoord te worden. Het is mogelijk dat daardoor niet alle gegevens beschikbaar zijn voor de gemeente om de mate van verwijtbaarheid te beoordelen.

De verschillen tussen gemeenten heeft de Inspectie kunnen berekenen voor acht van de veertien gemeenten die in het kwalitatief onderzoek zijn betrokken. Deze zijn weergegeven in tabel drie.

Tabel 3 Toegepaste verminderde verwijtbaarheid bij steekproefgemeenten in procenten

Percentage verminderde verwijtbaarheid	
B	**5%**
D	**6%**
C	**8%**
F	**9%**
H	**15%**
Landelijk	**16%**
E	**18%**
G	**18%**
A	**36%**

Bron: Bijstandsdebiteuren en Fraudestatistiek CBS 2013

De hoogte van de boetes bij UWV

Zoals in de vorige paragraaf over het aantal opgelegde boetes is weergegeven heeft UWV tot en met maart 2014 33.000 overtredingen van WW'ers afgehandeld en in 90 procent daarvan is een boete opgelegd.
Op basis van de gegevens van UWV heeft de Inspectie een verdeling gemaakt naar de hoogte van de boetes.
Daaruit blijkt dat de grootste categorie, ruim 40 procent, oftewel 13.000 boetes betrekking heeft op de minimumboete van 150 euro. Het aantal minimumboetes dat UWV oplegt is daarmee zowel in absolute als in relatieve zin hoog in vergelijking met gemeenten (850 minimumboetes, dat is 18 procent van alle boetes die aan bijstandsontvangers zijn opgelegd) en de SVB (enkele tientallen minimumboetes, nog geen tien procent van alle boetes die aan mensen met een AOW-uitkering zijn opgelegd. Tabel vier geeft aan hoe de verminderde verwijtbaarheid is verdeeld over de boetes boven de minimumboete.

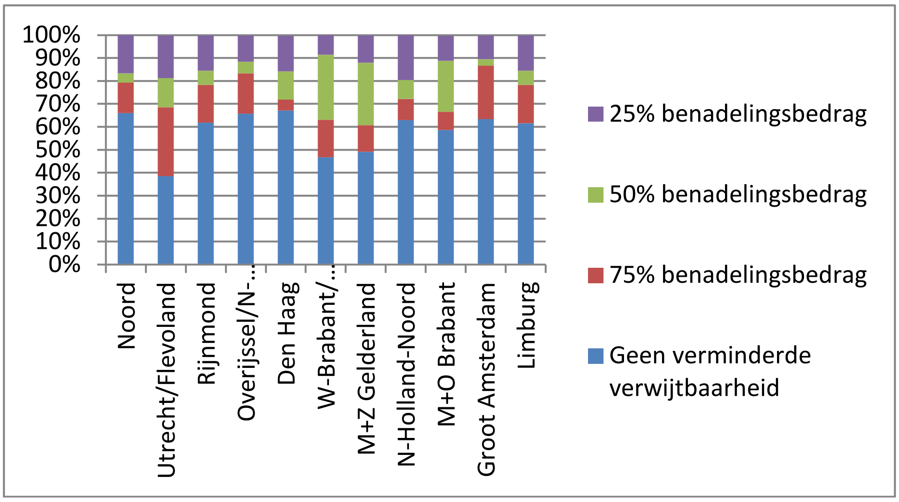
Tabel 4 Sanctionering door UWV, boetes boven de minimumboete

Verwijtbaarheid	Aantal	Percentage
Volledig verwijtbaar	10.700	64%
Boete 75% benadelingsbedrag	2.400	14%
Boete 50% benadelingsbedrag	1.600	10%
Boete 25% benadelingsbedrag	2.000	12%
Totaal	**16.800**	**100%**

De Inspectie heeft ook berekend wat de verhouding is tussen de boetes en de benadelingsbedragen. Oftewel hoe hoog is de boeteratio (totale boetes gedeeld door het totale benadelingsbedrag). Het blijkt dat voor de boetes boven de minimumboete van 150 euro de boeteratio bij UWV 83 procent bedraagt.

Uit zowel het kwalitatieve onderzoek als de analyse van de gegevens van UWV bleek dat er sprake is van sterke regionale verschillen in de uitvoering binnen het UWV (zie figuur 1).

Figuur 1 Regionale verschillen in mate van verwijtbaarheid van boetes boven de minimumboete



Bron: UWV

Uit deze figuur blijkt dat er regio's zijn waar relatief hoger wordt gesanctioneerd.

Zij leggen in het overgrote deel van de overtredingen een boete die gelijk is aan 100 procent van het benadelingsbedrag. Ook zijn er bij UWV regio's waar duidelijk minder streng gesanctioneerd wordt en juist relatief vaak is afgeweken van de 100 procent boete.
Daarbij lijken er eveneens aanwijzingen te zijn voor verschillen tussen regio's voor wat betreft het verlagingspercentage dat het meest wordt toegepast, indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid (25 procent, 50 procent dan wel 75 procent).
Tot slot laten ook het aandeel waarschuwingen en minimumboetes opvallende verschillen zien tussen regio's.
De Inspectie heeft geen factoren kunnen identificeren die deze regionale verschillen kunnen verklaren en beschouwt deze als mogelijke risico's van rechtsongelijkheid in de uitvoering.

De hoogte van de boetes bij de SVB
In de paragraaf over het aantal opgelegde boetes is opgemerkt dat de SVB geen exacte gegevens kan leveren over het aantal in 2013 opgelegde boetes onder het nieuwe frauderegime.
Niettemin heeft de SVB wel gegevens verstrekt op grond waarvan een indicatie kan worden gekregen over de hoogte van de boetes die vanaf de invoering van de Fraudewet zijn opgelegd.

Uit de analyse die de Inspectie heeft uitgevoerd blijkt dat zo'n 70 procent van de opgelegde boetes boven de minimumboete duidelijk lager zijn dan de bijbehorende benadelingsbedragen.

Dit percentage is waarschijnlijk sterk beïnvloed omdat de SVB, zoals in hoofdstuk drie is beschreven, de eerste 4 (of 6) weken van de fraudeperiode in mindering brengt op het benadelingsbedrag.
Daardoor kan tevens niet worden afgeleid in hoeveel gevallen de SVB het instrument verminderde verwijtbaarheid heeft toegepast, omdat de boetes nooit 100 procent van het benadelingsbedrag zijn. Op grond van de beschikbare gegevens van de SVB blijkt dat de boeteratio (totale boetes gedeeld door het totale benadelingsbedrag) bij de boetes boven de minimumboete van 150 euro gemiddeld ongeveer 60 procent bedraagt.

Op grond van het kwalitatief onderzoek en de analyse van de gegevens van de SVB heeft de Inspectie geen regionale verschillen in de uitvoering vastgesteld.

5 Bestuurlijke reactie en naschrift Inspectie

Reactie UWV, SVB, Divosa/VNG en nawoord Inspectie SZW

De Inspectie heeft het conceptrapport op 19 september 2014 voorgelegd aan de uitvoeringsorganisaties die zijn betrokken bij deze programmarapportage. De Inspectie heeft op 2, 3 en 14 oktober reacties ontvangen van respectievelijk Divosa/VNG, de SVB en UWV. Hieronder volgt een samenvatting van de reacties en een nawoord van de Inspectie. In de bijlagen zijn de schriftelijke reacties van de uitvoeringsorganisaties integraal opgenomen.

Reactie van VNG en Divosa

VNG en Divosa hebben een gezamenlijke reactie afgegeven.
Zij herkennen de uitvoeringsproblematiek rondom het opleggen van boetes.
Volgens Divosa en de VNG zijn de in het rapport gesignaleerde capaciteitsproblemen bij het invoeren van de Fraudewet van tijdelijke aard.
Daarnaast vinden zij dat het niet eenvoudig is om de wet met de dagelijkse praktijk te rijmen: “Gemeenten maken praktische keuzes. Het is jammer dat de Inspectie daarvoor in haar oordeel weinig oog heeft en uitsluitend kijkt naar de letter van de wet”.

Divosa en de VNG vinden dat de rapportage een aantal aangrijpingspunten geeft voor verbetering.
Graag zouden zij meer willen weten over de controle- en sturingsmechanismen die er volgens de Inspectie toe moeten leiden dat de uniformiteit bij de uitvoering van het boeteproces beter wordt gewaarborgd.

Divosa en de VNG ondersteunen het advies van de Inspectie om de criteria voor de toepassing van verminderde verwijtbaarheid nader uit te werken:
“Divosa en de VNG ondersteunen dat advies mits gemeenten de vrijheid behouden om daarin keuzes te maken en maatwerk toe te passen als het nodig is”.

Nawoord Inspectie bij commentaar VNG en Divosa

De taak van de Inspectie is om een oordeel te geven over de effectiviteit van de uitvoering van de Fraudewet. De wet is daarbij het uitgangspunt voor de Inspectie.

Op grond van het onderzoek heeft de Inspectie geconcludeerd dat bij de vormgeving van het boeteproces het voor de uniformiteit van de uitvoering van belang is om de functie van het opleggen van boetes bij zo min mogelijk mensen neer te leggen.
Ook een onafhankelijke positie ten opzichte van het primaire proces biedt daarvoor meer waarborgen. Evenwel moeten er volgens de Inspectie ook sturings- en controlemechanismen in de organisatie zijn opgenomen, die ervoor zorgen dat nagegaan wordt of het boeteproces ook daadwerkelijk conform de wet en het door de gemeenten vastgestelde beleid wordt uitgevoerd. Dit zijn maatregelen die gemeenten ook voor andere onderdelen van de uitvoering hebben getroffen. Uiteraard is de Inspectie bereid om haar zienswijze op dit aspect van de uitvoering toe te lichten.

Reactie UWV

UWV kan zich vinden in de oordelen van de Inspectie. Het constateert wel dat UWV en SVB verschillend omgaan met de regelgeving. Dit betreft de termijn waarbinnen de uitkeringsgerechtigde wijzigingen in de omstandigheden moet melden. Ook zijn er verschillen met betrekking tot de Wet eenmalige gegevensuitvraag. UWV zal contact opnemen met het ministerie van SZW om deze verschillen te bespreken.

UWV bestrijdt de suggestie van de Inspectie dat UWV minder boetes voor zwarte fraude oplegt. Het onderzoek van de Inspectie richt zich op het nieuwe sanctiebeleid, hierdoor blijft een deel van de boetes buiten de scope van het onderzoek.

UWV is van mening dat de presentatie van alleen de opgelegde boetes boven de minimumboete in Tabel 4 het grote aantal minimumboetes onderbelicht. 40 procent van het aantal opgelegde boetes betreft een minimumboete.

Nawoord Inspectie bij commentaar UWV

De Inspectie neemt kennis van de constatering van UWV dat de uitvoeringspraktijk afwijkt van die van de SVB en dat het hierover in gesprek gaat met het ministerie van SZW. De Inspectie zal het verloop en de uitkomsten van dit gesprek met belangstelling volgen.

De Inspectie heeft alleen het sanctioneren van overtredingen van de inlichtingenplicht bij de WW onderzocht. De Inspectie is er niet van overtuigd dat het relatieve lage aantal boetes voor zwarte fraude wordt verklaard, doordat zij geen rekening houdt met boetes opgelegd onder het oude boeteregime.
Op basis van de haar ter beschikking gestelde bestanden heeft zij onderzocht, of het relatieve aantal boetes voor zwarte fraude toeneemt in de tijd, onder de veronderstelling dat de invloed van het oude regime vermindert. Uit de gegevens blijkt dat dit niet het geval is. De verhouding blijkt in de eerste maanden van 2014 lager te liggen dan dezelfde periode in 2013 (0,6% versus 1,1%).

De zorg van UWV dat het grote aantal minimumboetes onderbelicht blijft, deelt de Inspectie niet. In de alinea boven de tabel staat expliciet dat 40% van de boetes een minimumboete betreft.

Reactie SVB

De SVB geeft een uitgebreide reactie op onderhavig rapport (zie bijlage). De kritiek concentreert zich op drie uitvoeringsaspecten, waarvan de Inspectie vindt dat deze niet in lijn met de wet plaatsvinden. De SVB bestrijdt deze zienswijze. Het betreft de volgende punten.

- De wijzigingen waarvan de SVB-klanten melding moeten maken aan de SVB. De Wet Eenmalige Gegevensuitvraag werk en inkomen (WEU) dwingt de SVB dubbele gegevensuitvraag te voorkomen. SVB is van mening dat inkomensgegevens die via bestandskoppelingen tot haar komen niet meer door de uitkeringsgerechtigde aangeleverd hoeven te worden.
- De wijze waarop de SVB de duur van de fraudeperiode en het benadelingsbedrag vaststelt. De SVB stelt dat de uitkeringsgerechtigde pas in gebreke is, wanneer de meldingstermijn is overschreden. De fraudeperiode gaat in vanaf het moment dat iemand in gebreke is gebleven, ergo wanneer de termijn is verstreken dat iemand aan de inlichtingenplicht had kunnen voldoen. Bij de berekening van de boete wordt hiermee rekening gehouden.

- De wijze waarop de SVB de hoogte van de boete bepaalt. Bij de berekening van de boete houdt de SVB rekening met de draagkracht van de uitkeringsgerechtigde.

Nawoord Inspectie bij commentaar SVB

De Inspectie constateert dat de SVB met haar verwijzing naar de WEU zegt te handelen naar de geest van die wet, maar dat een wettelijke grondslag voor deze benadering hier ontbreekt. Voorts constateert de inspectie dat de SVB bij de vaststelling van de fraudeperiode zegt te handelen naar de letter van de wet en zodoende handelt in afwijking van de in de memorie van toelichting van de wet gegeven bedoeling van de wetgever. Daarnaast stelt de Inspectie vast dat de SVB bij de berekening van de hoogte van de boete de facto kiest voor een categoriaal matigingsbeleid en daarmee treedt buiten het kader van de wet.

De Inspectie is van mening dat de SVB bij de uitvoering van haar taken dient te handelen naar de wet en de daarbij gegeven toelichting. Zij kan alleen andere (beleids)keuzes maken indien de wet daarvoor de ruimte biedt. Op die wijze komt een eenduidige beleidsvorming en uitvoering tot stand. Gelet daarop ziet de Inspectie in de reactie van de SVB geen grond om af te wijken van haar oordeel over de genoemde aspecten.

Bijlage 1 Begrippenlijst

- *Bestuurlijke boete:* Onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom die niet door de strafrechter wordt opgelegd, maar door een bestuursorgaan. (5:40 lid 1 AWB).
- *Boeteratio:* Opgelegde boete gedeeld door de fraudevordering.
- *Incasso:* De inning van de vordering.
- *Inlichtingenbureau*: het Inlichtingenbureau is opgericht in 2001 door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede op initiatief van VNG en Divosa. Het Inlichtingenbureau is een organisatie voor gemeenten en andere overheden. Het werk is er voornamelijk op gericht gemeenten te helpen bepalen op welke ondersteuning burgers recht hebben: o.a. door na te gaan of mensen die geld van de gemeente ontvangen daar ook daadwerkelijk recht op hebben (rechtmatigheidscontrole). Gegevens die bij gemeenten bekend zijn, worden vergelijken met de gegevens van tal van andere organisaties, zoals de Belastingdienst, het UWV en de SVB.
- *Inlichtingenplicht*: de verplichting van uitkeringsgerechtigden om op verzoek van de uitvoeringsorganisatie of uit eigen beweging mededeling te doen van alle feiten en omstandigheden waarvan redelijkerwijs duidelijk moet zijn, dat zij van invloed kunnen zijn op zijn arbeidsinschakeling of het recht op uitkering.
- *Leefvormfraude:* Hiervan is sprake als iemand met een bijstand of AOW-uitkering een gezamenlijke huishouding voert met een partner zonder dat te melden aan de uitkeringsinstantie.
- *LKC (Landelijk_Kenniscentrum_Handhaving):* fungeert – per 1 januari 2012 – als ‘BackOffice’ voor de RCF’s. (o.a. door: het ontwikkelen handhavingskennis en –producten en het uitwisselen van informatie, ervaringen, producten en kennis).
- *RCF’s - Kenniscentra Handhaving* (voorheen Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding): De 9 RCF Kenniscentra Handhaving zijn een initiatief van het ministerie van SZW om gemeenten en handhavingspartners in het WIZ-domein (Werk, Inkomen en Zorg) te verbinden en te versterken. De RCF’s vormen hiertoe een landelijk dekkend netwerk, van waaruit ze gemeenten en partners koppelen, adviseren en ondersteunen.
- *Robuuste incasso:* Het maximaal drie maanden buiten werking stellen van de beslagvrije voet bij verrekening van de bestuurlijke boeten bij recidive.
- *RPF: Regionaal Platform Fraudebestrijding*. Dit platform bestaat uit bestuurlijke vertegenwoordigers van gemeenten in de regio en vertegenwoordigers van de ketenorganisaties (belastingdienst, UWV, ect.). Op regionaal niveau vormt elk RCF het uitvoerend orgaan van het Regionale Platform Fraudebestrijding (RPF). Het RPF stelt het jaarplan van het RCF vast en stuurt op de uitvoering ervan.
- *Signaal:* Een signaal kan een (anonieme) tip zijn, een vermoeden van fraude door een medewerker van de eigen organisatie of van een andere instantie, zoals het inlichtingenbureau.
- *Sociale Recherche*: Deze instantie is gespecialiseerd in het opsporen van fraudezaken, zoals zwartwerken, werken zonder inkomsten te melden, het verzwijgen van vermogen en woonfraude. Bij een vermoeden van fraude mag de Sociale Recherche naast de administratieve controle (het vergelijken van gegevens) ook andere wettelijke opsporingsmethoden gebruiken zonder dat betrokkene daarvan op de hoogte moet worden gesteld.

Het horen van getuigen en het instellen van een buurtonderzoek kunnen daar deel van uit maken. Naast opsporing van fraude op verzoek van de samenwer-

kende regiogemeenten, is de sociale recherche een aantal gemeenten ook van dienst bij fraudepreventie.
- *Strafrechtelijke sanctie:* Een door de rechter opgelegde straf.
- *Suwinet-Inkijk:* Biedt overheidsorganisaties de mogelijkheid om gegevens van burgers, die bij andere overheidsorganisaties of basisregistraties zijn opgeslagen, te raadplegen in een webtoepassing.
- *Vermogensfraude:* Hiervan is sprake als iemand met een bijstandsuitkering (een deel van) zijn vermogen niet opgeeft.
- *Vordering:* Het recht om de teruggave van een bedrag te eisen.
- *Uitkeringsfraude*: Er is sprake van uitkeringsfraude als een verwijtbare overtreding van de inlichtingenplicht resulteert in onverschuldigde betaling van de uitkering. (memorie van toelichting Fraudewet).
- *Witte fraude:* Hieronder wordt verstaan, het verrichten van arbeid waarover wel belasting en premies zijn betaald maar die niet is gemeld bij de uitkeringsinstantie. (Handhavingsprogramma 2011- 2014)
- *Woonadresfraude*: Hiervan is sprake als een uitkeringsontvanger een ander adres opgeeft, dan waar hij of zij verblijft. Ook het niet melden van verblijf in detentie valt hieronder.
- *Zwarte fraude*: Hieronder wordt verstaan het verrichten van arbeid waarover geen belasting en premies zijn betaald en die niet is gemeld bij de uitkeringsinstantie.

Bijlage 2 Reacties VNG/Divosa, UWV en SVB

Divosa

VNG
Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid(SZW)
Dhr. mr. J.A. van den Bos
Postbus 90801
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer	uw kenmerk	bijlage(n)
(070) 373 8825	2014-0000134149	-
betreft	**ons kenmerk**	**datum**
bestuurlijke reactie conceptrapportage	ECSD/U201401861	02 oktober 2014

Geachte heer Van den Bos,

Hartelijk dank voor het toezenden van de programmarapportage 'Boete Belicht' dat is opgesteld door de Inspectie SZW. De Inspectie constateert dat gemeenten naar het oordeel van de Inspectie te weinig en te lage boetes opleggen. VNG en Divosa herkennen de uitvoeringsproblematiek rondom het opleggen van de boetes.

Uit een rapportage van het CBS bleek ook al dat er relatief weinig boetes door gemeenten waren opgelegd in relatie tot het aantal vorderingen. Na onderzoek van het CBS destijds blijkt hiervoor een aantal oorzaken te zijn. De belangrijkste oorzaak is het overgangsrecht. Het gaat hierbij om vorderingen na 1 januari 2013, maar waarbij de overtreding voor 2013 is begaan of overtredingen waarbij door verwarring rond het overgangsrecht het oude regime is gehanteerd. Een andere oorzaak is dat gemeenten pas in de loop van 2013 zijn gestart met het opleggen van boetes door opstartproblemen, onder andere door softwareproblemen.[1]
VNG en Divosa hebben altijd kanttekeningen geplaatst bij de uitvoering van de Fraudewet en hebben op 13 februari 2014 een signaal naar buiten gebracht waarbij de knelpunten van de Fraudewet op een rij staan. Zie hiervoor beide websites:

- **Divosa:** http://www.divosa.nl/actueel/nieuws/fraudewet-leidt-tot-knelpunten-in-de-uitvoering
- **VNG:** https://www.vng.nl/onderwerpenindex/sociale-zaken/fraudebestrijding-en-handhaving/nieuws/de-ervaringen-met-een-jaar-fraudewet

Bekende knelpunten Fraudewet

1. Diverse gemeenten lopen aan tegen het niet werkbare verplichte boetebeleid. Belangrijk knelpunt is de proportionaliteit van de boete in relatie tot de zwaarte van het vergrijp. Daarnaast is het opleggen van een boete verplicht, ook als er geen uitkering meer verstrekt wordt.
2. Een harde aanpak en (hoge) boetes zorgen ervoor dat belanghebbenden sneller in de financiële problemen komen. Gemeenten stellen dat (grote) schulden en een harde aanpak een negatieve invloed hebben op de re-integratie: problematische schulden leiden vaker tot herhaling van fraude en een harde aanpak leidt vaak tot een lagere motivatie voor het zoeken naar werk.

[1] http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/0EA9313E-1C82-4D30-909A-595AFAC89C33/0/2014boetesenfraudesart.pdf

3. Gemeenten ervaren geregeld problemen met klanten die onder beschermingsbewind staan. Bewindvoerders kunnen de oorzaak zijn van het schenden van de inlichtingenplicht. Juridisch blijft de klant verantwoordelijk en zal hij de bewindvoerder moeten aanspreken. Hoewel bewindvoerders expliciet zijn geïnformeerd over het tijdig verstrekken van inlichtingen, blijkt in de praktijk dat bijstandsgerechtigden hierdoor met regelmaat in de problemen komen.

De Inspectie concludeert dat een deel van het probleem is ontstaan doordat sommige gemeenten capaciteitsproblemen hadden en pas halverwege het jaar echt zijn begonnen met het uitvoeren van de Fraudewet. Daarmee is het probleem van tijdelijke aard.
Een ander deel van het probleem komt doordat het niet eenvoudig is om de wet met de dagelijkse praktijk te rijmen. Gemeenten maken daarin pragmatische keuzes. Het is jammer dat de Inspectie daarvoor in haar oordeel weinig oog heeft en uitsluitend kijkt naar de letter van de wet.

Verbeterpunten
De rapportage geeft een aantal aangrijpingspunten voor verbetering.
1. De Inspectie onderscheidt drie varianten in de manier waarop gemeenten het uitvoeringsproces vormgeven. De Inspectie stelt dat het de uniformiteit ten goede komt als de functie van het opleggen van boetes bij zo min mogelijk personen wordt neergelegd. Maar zelfs dat zou niet per se leiden tot een vlekkeloos proces, stelt de Inspectie. Wij horen graag meer van de Inspectie over de controle- en sturingsmechanismen waaraan de rapportage refereert en die gemeenten zouden kunnen toepassen om dit te verbeteren.
2. De Inspectie stelt dat gemeenten nauwelijks gebruik maken van de geboden beleidsruimte om de boete te verlagen dan wel af te zien van boete. Juist die ruimte zou een aantal van de door gemeenten genoemde knelpunten kunnen wegnemen. Tegelijkertijd hoort de Inspectie bij gemeenten dat zij niet goed weten hoe zij inhoud moeten geven aan deze bepaling. De Inspectie adviseert daarom de criteria nader uit te werken voor verminderde verwijtbaarheid of wel het afzien van boete vanwege bijzondere omstandigheden. Divosa en VNG ondersteunen dat advies, mits gemeenten de vrijheid blijven houden om daarin hun eigen keuzes te maken en maatwerk toe te passen als het nodig is. Begin oktober komt het RCF met een update van de werkwijzer 'Matigen boete ten gevolge van verminderde verwijtbaarheid'. Wij zullen deze werkwijzer, waarmee gemeenten die criteria nader kunnen uitwerken, onder de aandacht van gemeenten brengen.

Hoogachtend,

Divosa

René Paas
Voorzitter

VNG

drs. C.J.G.M. de Vet
Lid directieraad

Datum
1 4 OKT. 2014
Ons kenmerk
SBK/90459/MdJ
Uw kenmerk
2014-0000134134

Postbus 58285, 1040 HG Amsterdam

Aan de Inspectie SZW
De heer mr. J.A. van den Bos
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Onderwerp
Bestuurlijke reactie rapport "De boete belicht"

Geachte heer van den Bos,

Naar aanleiding van uw brief d.d. 19 september 2014 doen wij u hierbij de bestuurlijke reactie toekomen op de conceptrapportage "De boete belicht" inzake handhaving bij fraude met uitkeringen bij gemeenten, UWV en SVB.

Met interesse hebben wij kennis genomen van het oordeel van uw Inspectie. Wij kunnen ons daarin vinden.

In de conceptrapportage constateert u dat UWV en SVB verschillend omgaan met de regelgeving. Zo hanteert UWV een inlichtingentermijn van 1 week waarbinnen de uitkeringsgerechtigde wijzigingen in omstandigheden moet melden. SVB hanteert een inlichtingentermijn van 4 weken. Bij een onterecht ontvangen uitkering worden deze eerste 4 weken van de fraudeperiode door de SVB niet meegeteld voor de vaststelling van de boete. Ook zijn er verschillen tussen UWV en SVB met betrekking tot de uitleg van de Wet eenmalige gegevensuitvraag. SVB heeft bepaald dat de uitkeringsgerechtigde niet gehouden is om informatie door te geven als het gegevens betreft die al zijn vastgelegd in de BRP of polisadministratie en legt dan ook geen boete op. U constateert dat dit niet conform huidige wet- en regelgeving en recente jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep is. UWV legt in bijna alle gevallen, waarbij er sprake is van schending van de inlichtingenplicht een boete op.
Wij zullen de door u geconstateerde verschillen nader bestuderen en graag op korte termijn bespreken met SZW.

Tevens constateert u verschillen in de uitvoering tussen de regionale vestigingen van UWV terwijl UWV het beleid centraal heeft vastgesteld. Met u is UWV van mening dat identieke gevallen gelijk behandeld dienen te worden.
Wij zullen de door uw Inspectie geconstateerde regionale verschillen in onze uitvoering van de fraudewet nader onderzoeken.

In paragraaf 4.2 van de conceptrapportage wordt opgemerkt dat de door UWV opgelegde boetes hoofdzakelijk witte fraude betreffen. Omdat het volume aan zaken bij UWV groter is dan hetgeen is onderzocht, betekent dit niet dat UWV in aantal minder boetes voor zwarte fraude oplegt. Bovendien is alleen het nieuwe sanctiebeleid onderzocht waardoor een deel van de boetes buiten de scope van dit onderzoek valt.

Tabel 4 in paragraaf 4.3 waarin de door UWV opgelegde boetes boven de minimumboete zijn opgenomen geeft een enigszins vertekend beeld omdat daarin het grote aantal minimumboetes

Bezoekadres
La Guardiaweg 96-114
1043 DL Amsterdam

niet is meegenomen. Hierdoor lijkt het aantal boetes boven de minimumboete erg hoog, terwijl ruim 40 procent van de opgelegde boetes een minimumboete betreft.

Vertrouwende u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Mr. drs. B.J. Bruins
Voorzitter Raad van Bestuur

S V B Sociale Verzekeringsbank

Voorzitter Raad van Bestuur
Van Heuven Goedhartlaan 1
Postbus 1100
1180 BH Amstelveen
Telefoon (020) 656 48 12
E-mail: nvermeulen@svb.nl

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T.a.v. mr. J.A. van den Bos
Inspecteur-Generaal SZW
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Datum	ons kenmerk	telefoonnummer
3 oktober 2014	RvB.113/14/NV/eb	020 656 4904

Onderwerp: Bestuurlijke reactie op concept rapportage 'De boete belicht'
Uw kenmerk: 2014-0000134549

Geachte heer Van den Bos,

In uw brief van 19 september 2014 verzoekt u mij een reactie te geven op de conclusies en het oordeel van de inspectie zoals deze zijn geformuleerd in de conceptrapportage 'De boete belicht'.

Het uitgangspunt voor het onderzoek vormde de vraag in hoeverre gemeenten, UWV en de SVB de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid vanaf 1 januari 2013 toepassen en bijdragen aan een aanscherping van handhaving zoals beoogd in de wet.

Ik wil voorop stellen dat de SVB al haar handhaving- en sanctiebeleid reeds jaren hanteert met als doel het zo effectief en efficiënt mogelijk vergroten van de rechtmatigheid van de uitkeringen die de SVB betaalt door preventie, detectie, correctie en sanctionering van fouten en fraude door de klant. Daarbij staat voorop dat voorkomen beter is dan genezen. Preventieve maatregelen zorgen ervoor dat er zo min mogelijk onrechtmatigheid is. Wanneer die onrechtmatigheid zich toch voordoet, moet detectie daarvan leiden tot correctie en sanctionering. De inwerkingtreding van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Fraudewet) per 1 januari 2013 betekende voor de SVB niet dat er een wijziging van haar handhavingsbeleid moest komen. Dat beleid betreft immers het voorkomen en tegengaan van onrechtmatigheden, de Fraudewet ziet toe op de gevolgen van dergelijke onrechtmatigheden en regelt met name een verscherpt sanctioneringsbeleid.

De SVB herkent zich niet in het feit dat de inspectie op een drietal punten tot het oordeel komt dat de SVB contra legem handelt. Op de volgende onderdelen willen wij hieronder graag een korte toelichting geven:

- De wijzigingen waarvan de SVB-klanten melding moeten maken aan de SVB.
- De wijze waarop de SVB de duur van de fraudeperiode en het benadelingsbedrag vaststelt.
- De wijze waarop de SVB de hoogte van de boete bepaalt.

Voor een uitgebreidere toelichting wil ik u verwijzen naar de bijlage die is toegevoegd aan deze brief.

De wijzigingen waarvan de SVB-klanten melding moeten maken aan de SVB
De SVB heeft in haar beleid vastgelegd dat zij alle onderzoek waardige signalen onderzoekt en vaststelt of er sprake is van schending van de inlichtingenplicht. In de rapportage oordeelt de inspectie echter dat de SVB de zogenaamde witte fraude heeft 'weg gedefinieerd' door uitkeringsgerechtigden te ontheffen van hun inlichtingenplicht betreffende wijzigingen in de burgerlijke staat, de nationaliteit en het inkomen wanneer deze reeds is doorgegeven aan een andere overheidsinstantie.

De Wet Eenmalige Gegevensuitvraag werk en inkomen (WEU) en de onderliggende regelgeving verplicht de SVB dubbele gegevensuitvraag te voorkomen. De SVB vraagt in bijzondere gevallen alsnog de gegevens bij de belanghebbende als blijkt dat de gegevens van de beschikbare bronnen niet toereikend zijn. De SVB heeft in dit geval echter wel een motiveringsplicht richting klant. Dit neemt niet weg dat de inlichtingenplicht voor klant onverlet blijft bestaan van de gegevens die niet in de voor de SVB beschikbare bronnen te achterhalen zijn. De SVB onderzoekt deze, stelt ze vast en indien er sprake is van een overtreding wordt deze conform de Fraudewet beboet. Door deze werkwijze definieert de SVB de zogenaamde witte fraude niet weg maar voorkomt deze juist. Dit verklaart het relatief lage aantal boetes omdat ons uitgangspunt is dat voorkomen beter is dan genezen.

De wijze van vaststelling van de duur van de fraudeperiode en het berekenen van het benadelingsbedrag
De inspectie concludeert in haar rapportage dat de SVB in strijd met de bedoeling van de Fraudewet handelt. Zij baseert haar conclusie op het feit dat de SVB voor de vaststelling van de boete voor de ten onrechte ontvangen uitkering, de termijn die de klant heeft om te voldoen aan de inlichtingenplicht maar die wel in de fraudeperiode valt, niet meetelt.

De SVB is van mening dat de uitkeringsgerechtigde pas in gebreke is wanneer de meldingstermijn is overschreden. Het benadelingsbedrag kan pas correct worden berekend wanneer vastgesteld is wanneer iemand in gebreke is gebleven. De SVB gaat er van uit dat de fraudeperiode pas in gaat vanaf het moment dat iemand in gebreke is gebleven. Deze periode gaat pas in wanneer de termijn is verstreken dat iemand aan de inlichtingenplicht had kunnen voldoen. De periode dat iemand in gebreke is gebleven en daarmee frauduleus heeft gehandeld kan afwijken van de periode dat iemand onterecht een uitkering heeft ontvangen. Hierdoor kan het benadelingsbedrag dus anders zijn dan het bedrag van de onterecht ontvangen uitkering. Dit betekent dat de SVB bij de berekening van de boete, conform de Fraudewet, uit gaat van de gehele fraudeperiode.

De wijze waarop de hoogte van de boete bepaald wordt
De inspectie vindt dat de SVB in strijd met de wet handelt door de hoogte van de boete mede af te laten hangen van de draagkracht van de uitkeringsgerechtigde en de periode waarbinnen deze kan worden terugbetaald.

Bij een eerste overtreding is de bestuurlijke boete maximaal 100 procent van het benadelingsbedrag. De wet biedt de mogelijkheid dat de boete kan worden verlaagd als de omstandigheden hiertoe aanleiding geven. Deze zijn afhankelijk van de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid, de omstandigheden van persoon en gezin en dringende redenen. De SVB is van mening dat zij in haar beleid om de hoogte van de boete mede af te laten hangen van de financiële situatie waarin de belanghebbende verkeert, conform de wet is die mogelijkheden biedt om de boete te verlagen. Dit beleid waarin de hoogte van de boete wordt bepaald staat los van het beleid hoe de SVB terugvordert. De SVB vordert geheel in lijn met de Fraudewet minimaal 5 en maximaal 10 jaar terug

Tot slot
De SVB staat voor haar missie om een correcte uitvoering te geven aan de sociale zekerheidswetten die haar zijn toevertrouwd. Voor een verdere optimalisering van deze uitvoering onderhouden wij een goede dialoog met onze voornaamste opdrachtgever, het ministerie van SZW. Zo ook over de wens van het ministerie van SZW om te kijken naar mogelijkheden om de boetes te matigen. Deze wens past geheel in de gedachte dat fraude niet mag lonen maar de sanctionering ook niet zijn doel voorbij moet schieten door onevenredige boetes op te leggen. Graag wil ik de dialoog voortzetten om te komen tot een consensus zodat het handhavings- en sanctioneringsbeleid van de SVB vanuit ieders perspectief conform de sociale zekerheidswetten is.

Hoogachtend,
Sociale Verzekeringsbank

b/a

mw. drs. N.A. Vermeulen MBA
Voorzitter Raad van Bestuur

Bijlage: 1. Inhoudelijke toelichting op oordeel inspectie in de conceptrapportage ´De boete belicht´

Bijlage I

Inhoudelijke toelichting op oordeel inspectie in de conceptrapportage ´De boete belicht´

De wijzigingen waarvan de SVB-klanten melding moeten maken aan de SVB

De WEU[1] en de onderliggende regelgeving geven regels over de wijze waarop binnen de SUWI-keten invulling dient te worden gegeven aan het beginsel van eenmalige gegevensuitvraag. Het verplicht gebruik van gegevens kent een groeipad. De te raadplegen gegevensbronnen zijn in de loop van de tijd uitgebreid.

In artikel 35, lid 5 Wet Suwi is het verbod op dubbele gegevensuitvraag opgenomen voor de SVB. De SVB moet de gegevens voor de uitvoering van haar taken halen uit de polisadministratie, de Brp en uit bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan te wijzen administraties. Verdere uitwerking van artikel 35, lid 5 Wet Suwi vindt plaats bij artikel 5.2a Besluit Suwi. Laatstgenoemd artikel regelt dat in Bijlage II van Besluit Suwi wordt vermeld welke gegevens op grond van artikel 35, lid 5 Wet Suwi niet van de belanghebbende worden verkregen en uit welke bron deze gegevens afkomstig zijn.
De inrichting van Bijlage II Besluit Suwi krijgt met de verdere ontwikkeling van de basisregistraties, de onderlinge samenhang van de regelgeving op dat terrein en de aanvulling met niet-authentieke gegevens in de loop van de tijd nader vorm. In Bijlage II Besluit Suwi zijn ook administraties opgenomen waarvoor het gebruik op termijn zal gaan gelden.

De verdere uitwerking van categorieën van gegevens geschiedt bij ministeriële regeling. Dat is de Regeling Suwi. Artikel 6.1 Regeling Suwi bepaalt dat in Bijlage II bij de Regeling Suwi de categorieën van gegevens zijn opgenomen die voor verplicht gebruik in aanmerking komen. Bijlage II bij de Regeling SUWI is de uitwerking van Bijlage II bij het Besluit Suwi. Bijlage II bij de Regeling SUWI wordt telkens geactualiseerd en uitgebreid omdat het verplichte gebruik van deze gegevens een groeipad kent. De gegevensset betreft gegevens van de Brp, het UWV, waaronder de gegevens uit de Polisadministratie per 1 januari 2012, SVB, gemeenten, RDW en DUO. Per 1 januari 2012 is het groeipad voltooid met gegevens uit de Polisadministratie.

In de materiewetgeving (AOW, Anw, AKW en AIO) staat dat de inlichtingenplicht niet geldt voor gegevens die als authentieke gegevens zijn aangemerkt of die uit bij ministeriële regeling aan te wijzen administraties kunnen worden verkregen. Alhoewel de ministeriële regeling bedoeld in de materiewetten nog niet tot stands is gekomen heeft de SVB invulling gegeven aan de WEU en de inlichtingenplicht aangepast. De burger is slechts verplicht om gegevens te leveren voor zover deze niet verkregen kunnen worden van uit de in Bijlage II Regeling Suwi genoemde administraties. In de Memorie van toelichting is vermeld dat de concrete invulling van de uitzondering van de spontane inlichtingenplicht kan plaatsvinden wanneer de doorlevering van relevante wijzigingen in gegevens uit de basis(registers) aan organisaties die hiervan op de hoogte dienen te zijn, met voldoende snelheid en actualiteit kan worden vormgegeven[2]. De SVB is ervan uitgegaan dat gegevens uit de administraties vermeld in Bijlage II van Besluit Suwi en Regeling Suwi voldoende betrouwbaar en actueel zijn. Op het moment dat gegevens zijn opgenomen in Bijlage II Regeling Suwi komen deze gegevens in aanmerking voor de uitzondering op de inlichtingenverplichting. Of in alle gevallen er van uit kan worden gegaan, dat het gegeven dan ook niet uit eigen beweging dient te worden verstrekt, zal kenbaar moeten worden gemaakt. De burger hoeft dan geen informatie te verschaffen die al binnen de overheid bekend is.

---

[1] Opgenomen in de Wet Suwi, het Besluit Suwi en de Regeling Suwi.
[2] TK 2006-2007, 30970, nr. 3, p. 7.

In bijzondere situaties vraagt de SVB alsnog de gegevens bij de belanghebbende als bij de uitvoering blijkt dat de kwaliteit (actualiteit, volledigheid) van de uit de administraties te verkrijgen gegevens tekort schiet of wanneer daarover gerede twijfel bestaat. De SVB heeft in dit geval echter wel een motiveringsplicht richting de klant.

De wijze van vaststelling van de duur van de fraudeperiode en het berekenen van het benadelingsbedrag
De Inspectie heeft vastgesteld dat de SVB voor de vaststelling van de boete de ten onrechte ontvangen uitkering over de eerste vier weken van de fraudeperiode niet meetelt. Dit baseert de SVB op de termijn die de klant heeft om te voldoen aan de inlichtingenplicht. De SVB is van mening dat over die periode de inlichtingenplicht nog niet is geschonden en het in die periode te veel betaalde niet het gevolg is van overtreding van de inlichtingenplicht, zodat dat bedrag niet in aanmerking kan worden genomen voor het benadelingsbedrag dat de basis is voor de op te leggen boete. Deze handelwijze is in strijd met de bedoeling van de Fraudewet, stelt de Inspectie in paragraaf 3.1 van *De Boete belicht*. Uit de wet en de memorie van toelichting blijkt dat de boete moet worden berekend over de totale ten onrechte verstrekte uitkering. Daarbij wordt geen rekening gehouden met een eventuele meldingstermijn.

De SVB wil hierop als volgt reageren. In de SVB-beleidsregels staat niet expliciet aangegeven dat de ten onrechte ontvangen uitkering over de eerste vier weken van de fraudeperiode niet meetelt voor de berekening van het boetebedrag. Wel stelt beleidsregel SB1107 dat het benadelingsbedrag het bedrag is dat, gelet op de herziening van de uitkering, door haar te veel is betaald tussen het moment dat de mededelingsverplichting is geschonden en het moment waarop de mededeling van de belanghebbende dan wel het wijzigingsbericht van een derde werd ontvangen. Daarmee is het benadelingsbedrag het bedrag dat door de SVB teveel is betaald vanaf het moment dat de termijn om aan de mededelingsverplichting te voldoen is verstreken.

De Fraudewet regelt dat de SVB een boete op moet leggen van ten hoogste het benadelingsbedrag wegens het niet of niet behoorlijk nakomen van de mededelingsverplichting. Onder het benadelingsbedrag wordt in de Fraudewet verstaan het brutobedrag dat als gevolg van het niet of niet behoorlijk nakomen van deze mededelingsverplichting ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan uitkering is verleend. Beleidsregel SB1242 stelt dat er geen schending van de mededelingsverplichting is als iemand binnen vier weken een wijziging bij de SVB meldt. De mededelingsplichtige wordt dus een termijn van vier weken gegund om een melding te doen. Zo lang deze termijn niet is verstreken is betrokkene nog niet in gebreke de mededelingsplicht na te komen, zodat deze periode van vier weken niet meegenomen kan worden in het benadelingsbedrag. Immers, in die periode was er nog gelegenheid de wijziging te melden, zonder dat dit repercussies zou hebben. De SVB meent dat de formulering van het begrip benadelingsbedrag in de wetgeving ruimte laat voor deze benadering. Zelfs als in de memorie van toelichting iets anders staat, is het toch de tekst van de wetgeving die leidend is.

De wijze waarop de hoogte van de boete bepaald wordt
De SVB laat de hoogte van de boete mede afhangen van de financiële situatie waarin de uitkeringsontvanger verkeert. De periode waarbinnen de boete kan worden betaald bepaalt mede de hoogte. Dit is strijdig met de wet (aldus De boete belicht paragraaf 3.2).

Hoewel het rapport *De boete belicht* de SVB-beleidsregel niet concreet benoemt, betreft de kritiek van de Inspectie SB1243. Deze beleidsregel hanteert de SVB al meer dan tien jaar. In de Beleidsregels 2013, die op 14 mei 2014 in werking zijn getreden, is wel een belangrijke wijziging opgenomen waar het de termijn aangaat.

Nu is het volgende vermeld: *De SVB verlaagt de boete, die met inachtneming van de ernst van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid is vastgesteld, in ieder geval indien de financiële omstandigheden van de belanghebbende daartoe aanleiding geven. In dat geval moet de belanghebbende aannemelijk maken dat hij de boete niet binnen drie jaar na oplegging kan voldoen, rekening houdend met zijn beslagvrije voet. De SVB stelt de boete dan vast op het bedrag dat de belanghebbende met inachtneming van de beslagvrije voet binnen drie jaar kan betalen.* In verband met de Fraudewet is de termijn aangepast naar een periode van drie jaar. Tot de laatste wijziging van de beleidsregels gold een termijn van een jaar: met deze aanpassing meent de SVB meer recht te doen aan de Fraudewet.

Sedert 2001 houdt de SVB bij de oplegging van een boete rekening met de omstandigheden waarin de belanghebbende verkeert. Dit is voor het eerst vastgelegd in het Besluit beleidsregels boeten AOW, Anw en AKW (Staatscourant 2001, nr. 7). Dit SVB-besluit is – onder meer - gebaseerd op het bepaalde in het Boetebesluit socialezekerheidswetten (Staatsblad 2000, nr. 462). In artikel 3 van het Boetebesluit socialezekerheidswetten was het volgende vastgelegd:
Indien de ernst van de gedraging, de mate waarin de belanghebbende de gedraging verweten kan worden of de omstandigheden waarin hij verkeert daartoe aanleiding geven, wordt de boete, die is berekend met toepassing van artikel 2, verhoogd of verlaagd. Van het opleggen van een boete wordt in elk geval afgezien, indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.

In artikel 2 van het Boetebesluit socialezekerheidswetten werd geregeld dat de boete werd vastgesteld op 10% van het benadelingsbedrag, met dien verstande dat zij op ten minste f 100,- werd vastgesteld. Dit artikel was dus gelijkluidend aan het huidige Boetebesluit, met de aantekening dat er een wezenlijk verschil is in de boetepercentages. De systematiek om te komen tot de hoogte van de boete is echter hetzelfde. Artikel 3 Boetebesluit sociale zekerheidswetten is per 1 juli 2009 ingetrokken in verband met de aanpassing van algemene maatregelen van bestuur aan de Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht (zie Aanpassingsbesluit vierde tranche Awb, Staatsblad 2009, nr. 267).

Afdeling 5.4.1 van de Algemene wet bestuursrecht geeft algemene bepalingen over de boete. Artikel 5.46 Awb regelt de hoogte van de boete en het tweede lid van dat artikel geeft aan dat het bestuursorgaan - in geval de hoogte van de boete wettelijk vastgelegd is - de hoogte van de boete afstemt op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Daarbij houdt het bestuursorgaan rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding gepleegd is. Dit is het zogenaamde evenredigheidsbeginsel.

De Memorie van Toelichting bij de Vierde Tranche Awb, Kamerstukken II 2003/2004, 29 702, nr. 3, p. 142) stelt hierover het volgende:
"Bij de beoordeling van de evenredigheid van de in concreto op te leggen of opgelegde boete moeten bestuur en rechter zo nodig rekening houden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. In voorkomende gevallen kan daarbij, in lijn met artikel 24 WvSr ook de draagkracht van de overtreder een rol spelen. Dit betekent niet, dat het bestuursorgaan steeds een onderzoek naar deze draagkracht moet instellen. In de meeste gevallen zal het bestuursorgaan er van mogen uitgaan dat de draagkracht geen beletsel vormt voor het opleggen van een boete. Maar zeker bij hogere boeten zal het bestuursorgaan zich er van moeten vergewissen dat de boete, mede gelet op de draagkracht van de overtreder, geen onevenredige gevolgen heeft. Wat een hoge boete is, zal daarbij mede van de context afhangen. Het ligt voor de hand dat de draagkracht bijvoorbeeld bij boeten op het gebied van sociale zekerheid eerder en vaker een rol zal spelen dan op veel andere terreinen."

Artikel 5:46 lid 2 Awb regelt dat tenzij de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, de boete afgestemd moet worden (= getoetst moet worden aan het evenredigheidsbeginsel). De Fraudewet geeft wel aan wat de maximum hoogte van de boete is, maar geeft ook mogelijkheden om de boete te verlagen. Daarmee ziet de SVB ruimte om een evenredigheidstoets op grond van artikel 5:46 tweede lid Awb te doen. Overigens was ook vóór de Fraudewet in de wetgeving geregeld hoe hoog de maximumboete was, namelijk 10% van het benadelingsbedrag, zie ook hierboven de weergave van artikel 2 Boetebesluit socialezekerheidswetten. Letterlijk staat en stond er in de artikelen dat de SVB een boete oplegt van ten hoogste het benadelingsbedrag: deze formulering geeft ruimte om een boete op te leggen die lager is dan 100% van het benadelingsbedrag.

Overigens is er ook ruimte om een lagere boete op te leggen als de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld. Daarvoor verwijst de SVB naar artikel 5:46 lid 3 Awb. Dit artikellid geeft aan dat als de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, het bestuursorgaan niettemin een lagere boete kan opleggen indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. Het ziet op de situatie waarin de wet voor iedere overtreding exact voorschrijft hoe hoog de bestuurlijke boete moet zijn. In dat geval heeft de wetgever zelf de afweging gemaakt, welke boete voor een bepaalde overtreding als evenredig moet worden beschouwd (Memorie van toelichting, Kamerstukken II 2003/2004, 29702, nr. 3, p. 142). Daarbij kan echter niet worden uitgesloten dat deze sanctie in een concreet geval wegens bijzondere omstandigheden onbillijk uitwerkt. Het betreft een abstracte afweging van de wetgever, waarbij niet altijd met alle bijzondere omstandigheden rekening kan worden gehouden. Voor dergelijke gevallen bevat het derde lid van artikel 5:46 Awb een "anti-hardheidsclausule": het bestuursorgaan is dan bevoegd een lagere boete op te leggen dan de wet voorschrijft. Overigens betekent deze clausule niet dat het bestuursorgaan dat steeds ambtshalve moet nagaan. De overtreder zal daar in beginsel een voldoende onderbouwd beroep op moeten doen. Zo werkt het ook in de praktijk bij de SVB: er wordt niet ambtshalve gekeken of er een lagere boete moet worden opgelegd, pas als de overtreder voldoende onderbouwd aangeeft dat de boete onbillijk uitwerkt, onderzoekt de SVB of dat zo is.

Op grond van bovenstaande is de SVB van oordeel dat er ruimte was voor dit beleid. De draagkracht van de uitkeringsontvanger mag een rol spelen bij de oplegging van de boete en de SVB mag hierover beleid ontwikkelen. Wellicht ten overvloede wijst de SVB wijst er nog op dat ook in het strafrecht de draagkracht van de verdachte meegenomen wordt in de hoogte van de op te leggen sanctie. Ingevolge artikel 24 Wetboek van Strafrecht houdt de rechter bij de vaststelling van de geldboete rekening met de draagkracht van de verdachte in de mate waarin dat nodig is met het oog op een passende bestraffing van de verdachte zonder dat deze in zijn inkomen en vermogen onevenredig wordt getroffen.

De SVB heeft inmiddels kennis genomen van de uitspraak van de Rechtbank Midden Nederland van 26 augustus 2014 (ECLI:NL:RBMNE:2014:3785). Bij de totstandkoming en het onderhoud van haar beleid houdt de SVB uiteraard rekening met de ontwikkelingen in de rechtspraak. De SVB verwerkt deze ontwikkelingen als het gaat om uitspraken van de hoogste rechtscolleges of als een vaste lijn in de jurisprudentie is te onderkennen.

Publicaties van de Inspectie SZW, directie werk en inkomen

2014

R14/01	Handhaving tijdens de Dienstverlening
R14/02	Kansen voor oudere Ww-ers (45+)!
R14/03	Afspraken en resultaten regionaal arbeidsmarktbeleid
R14/04	Ken uw klanten
R14/05	De boete belicht

2013

R13/01	De Sociale Verzekeringsbank; Veranderprogramma SVB Tien
R13/02	De invloed van ontheffingen op de arbeidsparticipatie van WWB'ers
R13/03	Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid
R13/04	Over signaal, sanctie en incasso
R13/05	Dienstverlening aan oudere (45+) bijstandsgerechtigden
R13/06	Van schoolgaand kind tot zelfstandig jongere ACTIEF OP WEG NAAR WERK
R13/07	Verordeningsplicht gemeenten maatschappelijke participatie kinderen
R13/08	De burger bediend in 2013
R13/09	Voor wat hoort wat; Een beschrijving van de uitvoering van de tegen-prestatie naar vermogen door gemeenten